

L'ESERCIZIO DELL'AUTONOMIA STATUTARIA IN EQUILIBRIO TRA IL CONSIGLIO REGIONALE E IL PRESIDENTE DELLA GIUNTA A VENT'ANNI DALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999\*

**MARTA GIACOMINI\*\***

**Sommario**

Premessa. – 2. Il disegno della forma di governo regionale nella riforma costituzionale del 1999. – 2.1. (Segue) Il vincolo dell'«armonia con la Costituzione». – 3. La clausola *simul stabunt, simul cadent* nella relazione tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta: i tentativi di elusione. – 4. L'autonomia statutaria nel rapporto tra il Presidente della Giunta e il Consiglio regionale. – 5. Alcune riflessioni a vent'anni dalla riforma costituzionale.

**Abstract**

*At the end of the 90's, italian regionalism has been affected by vast and to a certain extent radical reforms. The constitutional law 1/1999 was the first constitutional reform that opened a new phase for Regions with ordinary statute. The present study focuses on how the statutes autonomy has also affected the balance between the regional Council and the President of the Region.*

**Suggerimento di citazione**

M. GIACOMINI, *L'esercizio dell'autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio Regionale e il Presidente della Giunta a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento al convegno “*La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*” che si è tenuto l'11 dicembre 2019 presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona. L'iniziativa rientra tra le attività del *team* di ricerca Processi decisionali e fonti del diritto del Progetto di Eccellenza MIUR 2018/2022 del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona

\*\* Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona.  
Contatto: [marta.giacomini@univr.it](mailto:marta.giacomini@univr.it)

### 1. Premessa

La legge costituzionale n. 1 del 1999 si colloca all'interno del processo di innovazione istituzionale degli anni '90<sup>1</sup> iniziato con la legge sull'«Ordinamento delle autonomie locali»<sup>2</sup> e proseguita con la promozione della regione nel sistema politico<sup>3</sup> e in quello amministrativo<sup>4</sup>. In realtà, già prima del 1999, erano stati presentati dei progetti di riforma in risposta ad una forte domanda di stabilità governativa che avevano condotto all'adozione della legge n. 43 del 1995. Quest'ultima, riformando il sistema elettorale – delineato, per le regioni ordinarie, dalla legge n. 108 del 1968 – aveva immesso alcuni primi adattamenti alla forma di governo regionale che furono sviluppati, solo in un secondo momento, dalla legge costituzionale del 22 novembre del 1999.

A ridosso delle elezioni regionali del 2000, il legislatore costituzionale è quindi intervenuto aprendo una nuova fase statutaria per le regioni ordinarie, valorizzando l'autonomia regionale e rimettendo alla fonte statutaria la disciplina della forma di governo<sup>5</sup> e dei principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento<sup>6</sup>. Così, se fino al 1999 era la Costituzione a definire il tipo di

<sup>1</sup> Cfr. G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1999, cit., p. 419, il quale definisce gli anni '90 «gli anni della modernizzazione istituzionale». Dello stesso avviso R. BIN – G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 92, ove gli Autori sostengono che, con gli anni '90, si sia aperta «una nuova stagione di devoluzione di competenze a favore del sistema delle autonomie territoriali e delle regioni».

<sup>2</sup> Cfr. la legge n. 142 del 1990 che disciplina l'ordinamento degli enti locali riconoscendogli l'autonomia statutaria e anticipa alcuni aspetti della riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione. Oltre alla legge del 1990 occorre evidenziare la legge n. 81 del 1993 che ha introdotto l'elezione diretta sindaci e dei presidenti delle province.

<sup>3</sup> Per un'analisi degli effetti della riforma sul sistema politico cfr. G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/ 2000, pp. 504 ss.

<sup>4</sup> A tale riguardo v. la legge n. 59 del 1997 che ha inciso sulla ripartizione delle funzioni amministrative. La legge c.d. Bassanini 1 ha introdotto il principio in virtù del quale alle regioni e agli enti locali dovevano essere conferite le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura, alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità. Sul punto cfr. T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 243 ss.

<sup>5</sup> Si tratta della prima volta in cui il termine «forma di governo» entra in un testo normativo e, dal primo momento, accoglie un interesse peculiare alla luce della nuova fase statutaria aperta con la legge costituzionale del 1999. Si tratta di una forma di governo che, come nell'ambito statale, si ritiene possa essere declinata nel modo con cui sono distribuite e organizzare le funzioni di un ente tra i suoi vari organi, concentrandosi specialmente nelle modalità con cui è determinato e organizzato l'indirizzo politico. Così, conferendo alle regioni la potestà statutaria in materia di forma di governo, il legislatore costituzionale ha inteso concentrarsi sulla disciplina dei rapporti tra gli organi di vertice e le regioni. Per la nozione di «forme di governo» cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XIX, 1970, pp. 634 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di stato e forme di governo, II Forma di governo regionale*, (voce) in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, pp. 1 ss. Per l'analisi di «indirizzo politico» cfr. T. MARTINES, *Indirizzo politico*, (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. XXI, 1971, pp. 134 ss.

<sup>6</sup> Cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in Id., *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, Giuffrè, 2001, cit., p. 175. L'Autore evidenzia come la legge

rapporto tra legislativo ed esecutivo regionale<sup>7</sup>, rinviando alla legge statale la determinazione del sistema elettorale, la riforma costituzionale ha permesso alle regioni di disciplinare autonomamente forma di governo<sup>8</sup>.

Di conseguenza, in questo nuovo assetto, i rapporti tra gli organi necessari della regione – il Consiglio regionale, la Giunta regionale e il suo Presidente – sono profondamente mutati<sup>9</sup>. In particolare, sono stati sensibilmente ridotti i poteri del Consiglio a vantaggio del Presidente della Giunta intervenendo, peraltro, sulla potestà regolamentare<sup>10</sup> e sull'elezione del Presidente. Per il Consiglio regionale resta salva la possibilità di votare, a maggioranza assoluta, una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta implicando le dimissioni del Consiglio stesso in ossequio al principio *simul stabunt, simul cadent*.

A vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, prendendo le mosse da alcune scelte operate dagli statuti di c.d. seconda generazione, il presente contributo si propone dunque di riflettere su come l'autonomia statutaria abbia inciso sugli equilibri intercorrenti tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta.

## 2. Il disegno della forma di governo regionale nella riforma costituzionale del 1999

La disciplina della forma di governo regionale antecedente alla riforma del 1999 si concentrava sugli artt. 121 e 122 della Costituzione<sup>11</sup> e affidava un ruolo di spicco al Consiglio regionale<sup>12</sup>. Gli statuti approvati tra il 1970 e il 1971

costituzionale n. 1 del 1999 abbia rappresentato il «primo acconto di quella riforma in senso federale dello Stato» che era «in cantiere da quasi dieci anni».

<sup>7</sup> Osservando il precedente contenuto dell'art. 122 della Costituzione, agli statuti era riservata una competenza solo residuale con la predisposizione di norme «di contorno» relative alle vicende del rapporto fiduciario e alle relazioni tra i componenti dell'esecutivo. Così T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, pp. 98-99.

<sup>8</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, cit., p. 88, il quale afferma che la legge costituzionale n. 1 del 1999 non si è limitata a disciplinare l'autonomia statutaria in senso stretto, ma ha anche modificato l'originaria disciplina costituzionale in tema di forma di governo regionale.

<sup>9</sup> Per uno studio dei rapporti tra gli organi regionali inteso come sistema di coordinamento tra le norme che disciplinano il loro funzionamento e l'unità di indirizzo, cfr. S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961.

<sup>10</sup> Sulla potestà regolamentare regionale v. A. G. ARABIA, *L'attività normativa delle regioni ordinarie: tipologia dei poteri e materie di intervento*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, 2012, in particolare pp. 225 ss.

<sup>11</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, pp. 275 ss.

<sup>12</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, cit., p. 252. L'Autore, riflettendo sulle ragioni che hanno condotto alla riforma costituzionale, sostiene un andamento «decisamente negativo della performance delle istituzioni regionali di governo, fino alle trasformazioni degli anni Novanta» dovuto alle soluzioni «non adeguate accolte negli statuti regionali [...]

delineavano, infatti, un sistema intermedio tra il modello parlamentare e quello assembleare<sup>13</sup> nel quale l'organo legislativo deteneva i rapporti di indirizzo e di controllo mentre la Giunta eseguiva la volontà della maggioranza consiliare<sup>14</sup>.

Il modello adottato dagli statuti degli anni '70 prevedeva che il Presidente e gli altri membri della Giunta fossero eletti dal Consiglio tra i suoi componenti. Il Consiglio era il massimo organo deliberativo rappresentativo regionale<sup>15</sup>; la sua posizione costituzionale lo qualificava come uno degli organi direttivi dal momento che concorrevano ad assicurare, assieme al corpo elettorale, alla Giunta e al suo Presidente, l'autonomia dei governati e la rispondenza della volontà dell'ente alle esigenze agli interessi della collettività sociale residente sul territorio<sup>16</sup>.

Questa forma di governo che demandava al Consiglio le funzioni più rilevanti – compresa la scelta del Presidente della Giunta e degli assessori<sup>17</sup> – favoriva, tuttavia, l'instabilità degli esecutivi regionali<sup>18</sup> senza addivenire a forme

specialmente in tema di forma di governo [...] una inadeguatezza che si è venuta affermando sotto un profilo che nel corso degli anni è divenuto sempre più centrale nel rapporto governanti – governati».

<sup>13</sup> La tesi secondo cui gli statuti elaborati tra il 1970 e il 1971 erano inclini ad una forma di governo di impronta assembleare è generalmente condivisa in dottrina. In proposito cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., pp. 278-279: «[...] il problema della forma di governo regionale non si risolve sulla base di un'interpretazione letterale della Carta costituzionale [...] le scelte operabili nelle singole Regioni ordinarie continuano a riguardare la gamma dei sistemi intermedi fra il modello parlamentare, fondato sul rapporto di fiducia fra l'esecutivo e il legislativo, e il modello assembleare, nel quale il legislativo dispone delle funzioni di governo e di alta amministrazione». Più recentemente, dello stesso avviso, P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2019, cit., p. 130 (gli Autori qualificano la forma di governo, antecedente alla legge costituzionale n. 1 del 1999, «parlamentare a tendenza assembleare per il forte rafforzamento dei poteri del Consiglio, desumibile sia dalla Costituzione, sia, soprattutto dagli Statuti ordinari»); T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 99 (ove si conferma che la definizione elaborata e correttamente utilizzata per tale tipo di forma di governo è di tipo «parlamentare a tendenza assembleare»); R. BIN – G. FALCON, *Diritto regionale*, pp. 166-167 (ove si parla di una forma di governo regionale «tendenzialmente assembleare»).

<sup>14</sup> T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit. p. 99.

<sup>15</sup> Così P. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 295.

<sup>16</sup> Cfr. T. MARTINES, *Consiglio regionale*, (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, vol. IX, 1961, cit., p. 268.

<sup>17</sup> Il Consiglio esercitava la funzione legislativa, le potestà regolamentari e le altre attribuzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi (*ex art. 121, comma 2, Cost.*). La Giunta era indicata come l'«organo esecutivo della regione» (*ex art. 121, comma 3, Cost.*) e il Presidente, oltre a rappresentare la regione, aveva la funzione di direzione di politica della Giunta (*ex art. 121, comma 4, Cost.*).

<sup>18</sup> L'instabilità degli esecutivi regionali era frequentemente determinata dalle crisi dovute alla rottura degli accordi tra i partiti della coalizione formata dopo le elezioni. Non è dunque casuale che, prima della riforma del 1999, la durata media delle Giunte fosse inferiore a seicento giorni. Per un approfondimento sulla stabilità (e instabilità) degli esecutivi regionali, cfr. S. VASSALLO – G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica delle istituzioni nelle regioni italiane*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4/2000, pp. 533-567, specialmente p. 551 ove è avviata una riflessione alla luce degli indicatori della stabilità delle Giunte regionali fino agli anni '90.

efficaci di governabilità<sup>19</sup>. La centralità del Consiglio tendeva a scontrarsi con la frammentazione dei gruppi politici presenti al suo interno tant'è che l'esecutivo, benché nella sua instabilità, finiva per appannare il ruolo del Consiglio sovvertendo gli equilibri costituzionalmente predefiniti<sup>20</sup>.

In questo contesto, di tendenziale precarietà governativa, si è inserita la riforma costituzionale del 1999<sup>21</sup> che ha, anzitutto, inciso sulla forma di governo regionale: da assembleare<sup>22</sup> a «mista»<sup>23</sup>.

La forma di governo suggerita dalla legge costituzionale del 1999<sup>24</sup> non è direttamente riconducibile ai modelli tradizionalmente individuati dalla dottrina costituzionalistica. In effetti, il disegno del legislatore costituzionale fa propri taluni caratteri del modello presidenziale – in virtù dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo (*ex art. 122, comma 4, Cost.*), cui spettano anche le funzioni che, a livello statale, sono proprie del Capo dello Stato (*ex art. 121, comma 3, Cost.*) – e, nel contempo, parlamentare in forza della possibilità di una mozione di sfiducia verso il Presidente da parte del Consiglio (*ex art. 126, comma 3, Cost.*), che determina lo scioglimento del Consiglio stesso, secondo la formula *simul stabunt, simul cadent*<sup>25</sup>. In particolare, la *ratio* che impone il

Per una riflessione sulla scarsa stabilità delle coalizioni di governo regionali precedenti alla riforma cfr. altresì M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino, pp. 204 ss.

<sup>19</sup> Cfr. L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1999, n. 6, cit., p. 1150.

<sup>20</sup> Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 130.

<sup>21</sup> Cfr. G. RIVOSACCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, cit., p. 129, il quale si riferisce alla legge costituzionale n. 1 del 1999 definendola come dell'«ultimo tassello delle delicate vicende italiane degli anni Novanta, che hanno segnato la crisi della Repubblica dei partiti e l'avvento di una stagione di riforme incentrate sull'elezioni diretta degli organi di governo».

<sup>22</sup> Cfr. R. BIN, *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1976, p. 429, il quale sostiene che la tendenza assembleare degli statuti si rintraccia altresì nello scarso utilizzo dei meccanismi di razionalizzazione del rapporto esecutivo-legislativo. Dello stesso avviso P. CARETTI, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI – E. ROSSI – R. TARCHI (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana. Atti del seminario di Pisa del 14 giugno 2001*, Torino, Giappichelli, 2002, cit., p. 112, il quale ritiene che gli statuti avrebbero «accentuato la tendenza assemblearista».

<sup>23</sup> In tal senso, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, pp. 237 ss.

<sup>24</sup> Sul punto cfr. S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Politica del diritto*, n. 3/2004, p. 440 ove l'Autore sostiene che l'auspicabilità giuridica di una forma di governo fondata sulla elezione diretta del Presidente della Giunta sia la più adeguata a farsi carico della «fragilità» del sistema politico-partitico regionale.

<sup>25</sup> La dottrina si è lungamente interrogata sulla classificazione dell'attuale forma di governo regionale, dalle caratteristiche «sostanzialmente eclettiche» (Così A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Politica e diritto*, n. 2/2001, cit., p. 305), che oscillano, all'interno delle categorie elaborate dalla dottrina, tra la forma di governo

rinnovamento simultaneo dell'organo legislativo e di quello governativo è legata alla vocazione della riforma costituzionale tesa a ridurre l'instabilità della Giunta che, nella misura in cui sia messa in discussione dal Consiglio, provoca l'autoscioglimento da parte di quest'ultimo<sup>26</sup>.

Il modello proposto presenta, quindi, elementi in comune alle forme di governo cc.dd. ibride<sup>27</sup>. La stessa Corte costituzionale ha evidenziato come, a differenza della forma di governo parlamentare adottata a livello nazionale, quella immaginata per le regioni è caratterizzata dall'attribuzione al Presidente della Giunta di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo regionale<sup>28</sup>. A tale riguardo, è stato osservato come la riforma abbia cercato di far convivere modelli di disciplina differenti<sup>29</sup> che, per taluni aspetti, oscillano tra due ispirazioni antitetiche. La prima di esse muove verso l'elezione diretta del Presidente della regione<sup>30</sup> e il meccanismo *simul stabunt, simul cadent*. La seconda sviluppa, invece, il principio autonomistico, rimettendo agli statuti la scelta della propria forma di governo<sup>31</sup> e prevedendo un modello transitorio vigente sino a quando ciascuna regione non avrebbe approvato il nuovo statuto.

Il legislatore costituzionale ha lasciato un margine di discrezionalità alle regioni, le quali possono decidere se recepire il sistema indicato dalla riforma<sup>32</sup>.

«semipresidenziale» e quella «neoparlamentare» a seconda delle componenti che sono ritenute, di volta in volta prevalenti. Sul punto v. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, pp. 70 ss.

<sup>26</sup> A tale riguardo T. MARTINES – A. RUGGERI – C. SALAZAR – A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit. p. 73: «si tratta di un effetto voluto dalla riforma del 1999, la quale ha chiaramente inteso negare al Consiglio il potere di "fare e disfare" le Giunte, consentendo al primo tale possibilità solo all'alto prezzo del proprio (auto)scioglimento». Dello stesso avviso R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 2/2004, cit., p. 910, il quale afferma che la *ratio* delle regole impartite con la legge costituzionale del 1999 è evidente e «coincide con l'obiettivo di superare l'endemica instabilità degli esecutivi regionali».

<sup>27</sup> In relazione al fenomeno dell'ibridazione nella forma di governo regionale, cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, (voce) in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. III, 2010, in particolare pp. 575-578.

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 12/2006, cons. dir. n. 4 e Corte cost., sent. n. 2/2004, cons. dir. n. 4.

<sup>29</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., p. 260, il quale sostiene che la riforma abbia realizzato «un salto di qualità nel processo di trasformazione della forma di governo regionale».

<sup>30</sup> In proposito v. la legge n. 43 del 1995 che ha novellato il sistema di elezione degli organi regionali anticipando alcuni contenuti della riforma costituzionale del 1999. Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, pp. 213 ss.

<sup>31</sup> Così G. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, Torino, Giappichelli, 2015, p. 92 ss.

<sup>32</sup> In tal proposito cfr. M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, n. 2/2000, pp. 203 ss. L'Autore ha evidenziato come la legge costituzionale contenga tre diverse discipline in relazione al sistema di elezione del Presidente della Giunta. La prima, definita «di principio», stabilisce l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente ma è «virtuale» in quanto derogabile dagli statuti regionali. La seconda, «definitiva», attribuisce la scelta della forma di governo alla discrezione dei futuri statuti regionali. Infine, vi è una disciplina

Così, nonostante quest'ultima abbia espresso preferenza per la forma di governo centrata sull'elezione diretta del Presidente<sup>33</sup>, spetta agli statuti scegliere se aderire all'elezione diretta, ovvero se favorire un assetto costituzionale differente, in cui, in ogni caso, al Consiglio deve essere garantita la facoltà di sfiduciare il Presidente della Giunta<sup>34</sup>.

Lo statuto appariva allora come un tassello di rilevanza strategica, che si vedeva riconosciuta una *potestas variandi* potenzialmente idonea a distinguere sensibilmente le forme di governo delle varie regioni. Eppure, quando iniziò la stesura dei nuovi statuti, si comprese come tale potestà che, nel sistema creato dalla legge costituzionale del 1999, sembrava poter essere utilizzata in molteplici direzioni, rivelasse delle differenze non così marcate. Invero, nel caso in cui il Presidente della Giunta venga eletto direttamente dai cittadini, i rapporti tra gli organi regionali sono disciplinati dalla Costituzione. Diversamente, qualora lo statuto rinunci all'elezione diretta del Presidente, le varianti sembrerebbero più ampie ma, in realtà, dovendo conservare il rapporto di fiducia tra il Consiglio e la Giunta, la sola forma di governo disponibile resta, pur con le sue variabili<sup>35</sup>, quella parlamentare<sup>36</sup>.

## 2.1 (Segue) Il vincolo dell'«armonia con la Costituzione»

L'autonomia statutaria, che consente alle regioni ordinarie di scegliere la propria forma di governo, incontra il limite della necessaria «armonia con la Costituzione».

«transitoria», effettivamente vigente, destinata a valere fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali regionali.

<sup>33</sup> La tendenziale preferenza per la forma di governo con elezione diretta del Presidente della Giunta si desume dalla lettura combinata della legge costituzionale n. 1 del 1999 e della Costituzione. Difatti, l'art. 5 della legge costituzionale la indica come forma di governo transitoria fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e l'art. 122, comma 5, della Costituzione la definisce la forma di governo *standard* «salvo che lo statuto regionale disponga diversamente». In proposito è stato evidenziato che la disciplina transitoria non inserisce una normativa nuova bensì costituisce «un esempio da manuale di strategia incrementale», inserendo dei correttivi forti, ad avviso del legislatore migliorativi, ad un impianto legislativo preesistente, che quindi viene integrato e parzialmente modificato. Così C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in A. CHIARAMONTE – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, cit., p. 38.

<sup>34</sup> A tale riguardo cfr. P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2009, cit., pp. 58-59. L'Autore, indagando gli effetti della riforma, evidenzia che uno dei principali problemi ha riguardato l'implementazione, nei «vecchi» statuti della nuova forma di governo regionale che si doveva realizzare, in via interpretativa, attraverso l'applicazione delle nuove statuizioni costituzionali in luogo delle disposizioni statutarie con esse incompatibili.

<sup>35</sup> *Ivi.*, pp. 50-57.

<sup>36</sup> In tal proposito cfr. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 74 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, disponibile all'indirizzo: [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), in particolare pp. 6 ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici delle forme di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/ 2000, pp. 565 ss.

Tale vincolo, sancito dall'art. 123, comma 1, della Costituzione non è nuovo poiché già il testo originario dell'art. 123 prevedeva che lo statuto fosse in «armonia con la Costituzione e le leggi della Repubblica». Con la riforma è, dunque, venuto meno il secondo limite che, peraltro, era sempre apparso di difficile decifrazione. L'eliminazione del vincolo delle leggi della Repubblica non ha comunque dipanato i dubbi interpretativi che si sono focalizzati sul novellato art. 123<sup>37</sup>. In questo caso, l'«armonia» pare indicare un limite ulteriore e specifico della potestà statutaria, che si aggiunge a quelli deducibili dal dettato costituzionale.

Al netto delle interpretazioni proposte dalla dottrina<sup>38</sup>, l'autonomia statutaria sembra, più in generale, tenuta all'osservanza di un «vincolo connaturato all'alto valore giuridico e politico dello statuto» attraverso la scelta di una «formula linguistica più pregnante ed esigente» che mira ad «indirizzare e a contenere l'autonomia della regione, nella contestuale valorizzazione della differenziazione e del pluralismo istituzionale»<sup>39</sup>. In relazione al valore semantico dell'espressione «armonia con la Costituzione», la Corte costituzionale ha affermato che il riferimento all'«armonia» rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione poiché mira «ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia» e a scongiurare «il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito»<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, pp. 113-114, il quale sostiene che, ad una prima lettura, potrebbe aversi l'impressione che l'enunciazione sia inutile poiché gli statuti sono gerarchicamente subordinati alla Costituzione e, dunque, anche qualora questa previsione fosse mancata, non si sarebbe potuto dubitare che tali fonti siano tenute al rispetto delle norme costituzionali.

<sup>38</sup> Il dibattito dottrinale si può brevemente sintetizzare tra coloro che sostenevano che per «armonia» si dovesse intendere il rispetto della Costituzione (cfr. A. D'ATENA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 121 ss.) ovvero dei soli principi supremi dell'ordinamento costituzionale quali unità, indivisibilità e democraticità (cfr. S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici delle forme di governo e della legge elettorale regionale*, pp. 574 e ss.; M. A. SANDULLI, *Prime impressioni sul ruolo dei nuovi statuti regionali*, in *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 36 ss.). Altra parte della dottrina riteneva che l'«armonia» coincidesse con il rispetto dei valori fondamentali (cfr. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione»*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 453 ss.) oppure delle caratteristiche organizzative dello Stato (cfr. U. DE SIERVO, *I nuovi Statuti regionali*, A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 99 ss.). Infine, il vincolo dell'«armonia» è stato inteso anche in senso ampio, tale da ricomprendere i valori riconducibili al concetto di interesse nazionale (cfr. M. CARLI-C. FUSARO, *Premessa generale in sub Artt. 121, 122, 123, 126 (suppl.)*, *Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in M. CARLI-C. FUSARO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Roma, 2002, pp. 25 ss.).

<sup>39</sup> In tal senso v. G. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, (voce) in *Dizionario di diritto pubblico*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 2006, cit., p. 5755.

<sup>40</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 304/2002, cons. dir. n. 5.



Il vincolo dell'«armonia» corrisponde così ad una tipica clausola di omogeneità che si estende non solo al testo, ma anche allo spirito della Costituzione<sup>41</sup>. Difatti, dalla giurisprudenza costituzionale, intervenuta in materia statutaria<sup>42</sup>, emerge che il vincolo dell'«armonia» implica l'obbligo per gli statuti al rispetto delle disposizioni costituzionali che abbiano, come destinatari, le regioni comportando, inoltre, che le norme costituzionali non siano eluse tramite previsioni che ingannino il principio *simul stabunt, simul cadent*.

### 3. La clausola *simul stabunt, simul cadent* nella relazione tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta: i tentativi di elusione

Nel quadro normativo, delineato dalla legge costituzionale, fu proprio l'autonomia statutaria a rendere incerta la forma di governo impedendo, di conseguenza, di emanare gli statuti in tempi ragionevoli. In questo margine di scelta, lasciato alla discrezionalità regionale, era imposto un preciso limite: nella misura in cui si decidesse per l'elezione diretta del Presidente della Giunta, si doveva altresì garantire la coerenza al principio *simul stabunt, simul cadent* senza ridurne la portata applicativa<sup>43</sup>.

Il meccanismo, introdotto per stabilizzare l'esecutivo impedendo, in corso di legislatura, ingombranti cambi di maggioranza conseguenti alla rottura di accordi di coalizione tra partiti, ha però incontrato una certa insofferenza da parte dei Consigli regionali al punto che, già all'indomani della riforma, non sono mancati i tentativi di elusione<sup>44</sup>.

Nel 2001, la regione Marche intraprese una parziale modifica del suo statuto del 1971 disponendo, in caso di morte o di impedimento permanente del Presidente, il subentro del Vicepresidente. Lo statuto fu portato all'attenzione della Corte costituzionale – con ricorso proposto dal Governo, prima che la deliberazione statutaria entrasse in vigore – la quale riconobbe che la deroga al modello *simul stabunt, simul cadent* è ammessa solo a condizione che lo statuto rinunci all'elezione diretta del Presidente, prevedendo un meccanismo di investitura indiretta. La Corte ritenne, pertanto, che la revisione parziale dello

<sup>41</sup> Sulle clausole di omogeneità cfr. G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, 2017, Napoli, Editoriale Scientifica, in particolare pp. 44-55 e pp. 101-103.

<sup>42</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 313/2003, 131/2003, 63/2012,

<sup>43</sup> Cfr. R. BIN, *Calabria "docet". A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, cit., p. 1000: «il nodo centrale che ha impedito alle Regioni di emendare i loro Statuti in tempi ragionevoli è quello della c.d. forma di governo. [...] benché la riforma costituzionale abbia aperto all'autonomia statutaria delle Regioni uno spazio di scelta quasi interamente libero [...] un vincolo preciso è stato imposto [...] se scelgono l'elezione diretta allora devono essere coerenti sino in fondo e non cercare di escogitare ibridi e sotterfugi.»

<sup>44</sup> *Ivi.*, p. 1001. L'Autore sostiene che tale regola che debba essere vista non tanto nel contesto dell'«ingegneria costituzionale» e dei suoi artifici di stabilizzazione dell'esecutivo, quanto nel contesto della moralità e dell'onestà politica.

statuto fosse in aperto contrasto con l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 e non in armonia con la Costituzione<sup>45</sup>.

Un secondo tentativo fu operato dalla regione Calabria quando, nello statuto approvato del 2003, stabilì un'elezione del Presidente della Giunta, formalmente, consiliare ma, sostanzialmente, popolare<sup>46</sup>. La regione qualificava, infatti, questa modalità di elezione in termini diversi rispetto a quella a suffragio universale e diretto consentendole, in caso di dimissioni, incompatibilità, impedimento, morte del Presidente in carica di ingannare il meccanismo *simul stabunt, simul cadent* attraverso il subentro del Vicepresidente<sup>47</sup>.

Tale previsione dimostrava come la libertà di scelta, accordata dall'autonomia statutaria, finisse nel ricalcare (celatamente) il sistema precedente alla riforma poiché il candidato Presidente era sì indicato nella lista elettorale ma, formalmente, eletto dal Consiglio regionale.

Valorizzando tale riflessione, la Corte costituzionale ha affrontato la questione dichiarando lo statuto calabrese illegittimo per violazione dell'art. 122 della Costituzione. Il Giudice costituzionale, nella sentenza n. 2 del 2004, ha pertanto chiarito che, quello configurato dallo statuto esaminato, appariva un meccanismo di elezione diretta ove la nomina del Presidente, da parte del Consiglio, era un aspetto del tutto formale dovendosi, quest'ultimo, uniformare alla scelta compiuta dagli elettori<sup>48</sup>. La Corte ha concluso asserendo che il sistema,

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 304/2002, cons. dir. n. 5.

Sul punto v. S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 347 ss. L'Autore sostiene come, nel caso in esame, la Corte abbia offerto una lettura chiara e convincente del testo costituzionale per argomentare come regioni possano liberamente optare per un regime di stabilizzazione dell'esecutivo, individuato (nelle disposizioni transitorie e nell'art. 126 Cost.) nella forma di governo di legislatura, con la vigenza del principio *simul stabunt, simul cadent*, ovvero per altre forme di governo, che sono pienamente disponibili alla propria autonomia statutaria, con il solo limite che deve trattarsi di forme di governo che garantiscano la relazione fiduciaria tra legislativo ed esecutivo.

<sup>46</sup>Cfr. L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 921 ss.

<sup>47</sup> In particolare, gli elettori regionali dovevano indicare il Presidente della Giunta e il Vicepresidente, i quali assumevano la carica solo in seguito ad una investitura consiliare. La peculiarità di siffatto meccanismo era, dunque, legata alla previsione in virtù della quale la scelta di un Presidente della Giunta o di un Vicepresidente, diversi rispetto a quelli indicati dal corpo elettorale, comportava lo scioglimento del Consiglio.

<sup>48</sup> Occorre evidenziare che, già all'indomani della decisione n. 2 del 2004, in dottrina vi fu un acceso dibattito rispetto alle argomentazioni sviluppate dalla Corte costituzionale. A fronte di chi, muovendo dal presupposto che l'elezione diretta del Presidente della Giunta, prevista dall'art. 5 della legge costituzione del 1999, non apparisse incontrovertibile, sosteneva non fosse appropriato parlare di elezione «sostanzialmente» diretta (cfr. M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 441 ss.), altri ritenevano convincente la decisione della Corte argomentando, piuttosto, come la regione Calabria avesse realizzato un meccanismo meramente elusivo del principio *simul stabunt, simul cadent* (cfr. S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 463 ss.; M. CARLI, *Una strada sbagliata per*

a suffragio universale e diretto articolato dallo statuto della Calabria, era «solo mascherato da una sorta di obbligatoria “presa d’atto” da parte del Consiglio regionale»<sup>49</sup> e che questo tentativo, di superare il principio *simul stabunt, simul cadent*, era da considerarsi incostituzionale<sup>50</sup>. La Corte ha, quindi, consolidato la forma di governo regionale basata sull’elezione diretta del Presidente della Giunta<sup>51</sup> fissando un ostacolo all’adozione di soluzioni dirette a temperare il ruolo del Presidente eletto<sup>52</sup>.

Questi episodi riferiscono la stretta connessione tra la forma di governo regionale e il sistema elettorale dal momento che la modalità di elezione del Presidente della Giunta, diretta o consiliare, è di competenza dello statuto (*ex art. 122, comma 1, Cost.*) e influenza, in concreto, la forma di governo<sup>53</sup>. Al

*limitare la regola del simul-simul*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 415 ss.; R. BIN, *Autonomia statutari e “spirito della Costituzione”*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 420 ss.)

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 2/2004, cons. dir. n. 4.

<sup>50</sup> Secondo la Corte lo statuto è libero di adottare una forma di governo diversa da quella che prevede l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ma nel caso in cui, come nello statuto calabrese, scelga l’elezione diretta deve essere coerente accettando il modello previsto dalla Costituzione e, di conseguenza, riconoscere al Presidente il potere di determinare, con le sue dimissioni, lo scioglimento del Consiglio in ossequio al principio *simul stabunt, simul cadent*. All’opposto, qualora consenta di sostituire il Presidente eletto direttamente in corso di legislatura, attraverso l’espedito elaborato dalla Calabria, si viola la Costituzione. In tal senso v. R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, cit., p. 916: «La soluzione proposta dal Consiglio regionale calabrese si basa su un’interpretazione capziosa del testo della riforma costituzionale introdotta nel 1999, la quale cerca di giocare sul significato delle parole in modo da preservare il rispetto formale della “lettera” della costituzione stravolgendone però il significato complessivo, il suo “spirito”».

<sup>51</sup> Occorre evidenziare che la facoltà di deroga da parte delle regioni, alla forma di governo descritta dalla riforma, non è illimitata. Come è stato osservato dalla Corte costituzionale, il modello previsto dall’art. 126 della Costituzione può essere integralmente accolto dagli statuti locali ovvero essere integralmente disatteso, senza la possibilità di soluzioni intermedie poiché il principio *simul stabunt, simul cadent* «è derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dall’elezione del Presidente della Giunta a suffragio universale e diretto». Cfr. Corte cost., sent. n. 2/2004, cons. dir. n. 1.

In particolare, la forma di governo centrata sull’elezione diretta del Presidente della Giunta può essere integralmente accolta oppure derogata ma pur sempre nel rispetto dell’art. 126, comma 2, della Costituzione che prevede il vincolo fiduciario. Così, la previsione relativa alla mozione di sfiducia al Presidente della Giunta restringe lo spettro delle scelte dello statuto regionale in tema di relazioni fra gli organi della regione ad ipotesi comunque di governo parlamentare «sia pure fortemente razionalizzate, nelle pur numerose implementazioni che tale modello conosce ed anche in ragione del sistema elettorale prescelto». In tal senso S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, cit., p. 436.

<sup>52</sup> Per una riflessione sulla forma di governo regionale a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 2/2004, cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Corte costituzionale e regioni due anni dopo la riforma*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 342 ss.

<sup>53</sup> *Ivi.*, cit., p. 334. L’Autore ricorda come la legge elettorale sia una «delle principali variabili della forma di governo, sicché occorre capire fin dove lo statuto, normando i tema di forma di governo, possa spingersi senza invadere il campo della materia elettorale affidata in *tandem* al legislatore statale e regionale».

Sul punto cfr. altresì A. RAUTI – L. TRUCCO, “*Sistemi di elezione*” e “*materia elettorale*” nelle *Regioni*, in *Diritti regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, giugno 2017, cit., pp. 191-193.

contempo, rivelano come la regola *simul stabunt, simul cadent* incida nei rapporti tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta. Essa conferisce al Presidente una potente legittimazione democratica assieme ad un potere giuridico che reca la possibilità di determinare, con le proprie dimissioni, lo scioglimento del Consiglio diventando, di conseguenza, lo strumento di pressione nei confronti dell'Assemblea che ha, più di ogni altro, condizionato i tentativi di depotenziamento della regola frenati dalla Corte costituzionale<sup>54</sup>.

In realtà, il Giudice costituzionale è intervenuto anche in un secondo momento chiarendo che il vincolo *simul stabunt, simul cadent* è stato elaborato con l'obiettivo di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale. Così, con la sentenza n. 12 del 2006, la Corte ha sostenuto che si tratta di un principio posto a tutela dell'armonia dell'indirizzo politico «presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori»<sup>55</sup>, quasi a definirlo un meccanismo di stabilizzazione, connesso al legame tra il Presidente eletto direttamente e i cittadini, dal quale deriva il rafforzamento della sua posizione nei rapporti con gli altri organi regionali<sup>56</sup>.

#### 4. L'autonomia statutaria nel rapporto tra il Presidente della Giunta e il Consiglio regionale

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, il quadro normativo palesato dal legislatore costituzionale pare reggersi sull'equilibrio di due organi eletti a suffragio universale e diretto. Da una parte, il Presidente regionale che, nell'ambito delle sue funzioni, è responsabile anche della direzione politica della Giunta (*ex art. 121, comma 4, Cost.*), della nomina e della revoca dei componenti. Dall'altra parte, il Consiglio regionale al quale, oltre che la funzione

Gli Autori, riflettendo sulla scelta avviata nella prima metà degli anni '90 alla luce della legge n. 43 del 1995, poi confermata dalla legge cost. n. 1 del 1999 e consolidata, in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione, di intervenire sull'allocatione della materia elettorale si riferiscono sempre al *tandem* procedurale, costituito (*ex art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999*) dalla necessaria consequenzialità tra Statuto (*prius*) e legge elettorale (*posterius*) che può essere vista come uno dei primi segnali del cambiamento con riguardo non solo alla forma di governo regionale, ma anche e più ampiamente della stessa forma di Stato in una direzione più marcatamente regionalista. Per una riflessione sul rapporto tra lo statuto e la legge elettorale v. inoltre C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA – L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 223 ss. e M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, pp. 447 ss.

<sup>54</sup> Così R. BIN – G. FALCON, *Diritto regionale*, cit., p. 174.

<sup>55</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 12/2006, cons. dir. n. 4.

<sup>56</sup> Così S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., p. 245.

In dottrina è stato, inoltre, sottolineato come la stabilizzazione sia stata spesso solo formale dal momento che questo meccanismo non ha risolto il problema della frammentazione politica. In tal proposito v. S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto nella dottrina)*, pp. 440 ss.

legislativa, spettano incarichi di indirizzo e di controllo nei confronti della Giunta (*ex art. 121, comma 1, Cost.*)<sup>57</sup>.

Si osserva, tuttavia, che il nuovo modello offerto dalla riforma per calibrare i rapporti tra i più importanti organi di governo della regione e che definisce un modello di governo radicalmente diverso dalla precedente forma assembleare<sup>58</sup>, consente, alle regioni stesse, di declinare questi rapporti secondo regole parzialmente differenti. In particolare, il modo di definire questa relazione tra gli organi incontra, negli statuti successivi alla riforma, una modulazione differente delle funzioni, specialmente per ciò che attiene il ruolo del Consiglio regionale che, con la riforma, è stato spogliato del potere di determinare l'indirizzo politico.

Benché i nuovi statuti confermino l'elezione diretta del Presidente<sup>59</sup>, misurandosi con la citata clausola *simul stabunt, simul cadent*, hanno spesso cercato di introdurre dei correttivi per riequilibrare i rapporti tra Consiglio e Presidente e permettere al Consiglio di recuperare i perduti ambiti di incidenza politica<sup>60</sup>.

Ciò è stato possibile anche per il tenore letterale dell'art. 121 della Costituzione che affida al Consiglio regionale, oltre alla potestà legislativa, altre funzioni: alcune conferite dalla Costituzione, altre dalle leggi. In questo modo si lascia un margine di attribuzione statutaria delle sue competenze tant'è che molti statuti di nuova generazione hanno potenziato il Consiglio con la previsione di incarichi, non esclusivamente di indirizzo e di controllo, che offrono delle varianti alle sue attribuzioni e incidono, più o meno intensamente, nel rapporto con il Presidente della Giunta.

<sup>57</sup> In verità, questo nuovo assetto ha prodotto, sul piano istituzionale, un significativo mutamento anche del ruolo della Giunta, trasformata da «comitato esecutivo della volontà consiliare, in organo di servizio delle scelte presidenziali». Così P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 60.

<sup>58</sup> Un modello che, in relazione alla potestà riconosciuta alle regioni di autoderminazione della propria forma di governo, è stata anche criticata dalla dottrina. Così A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2009, pp. 572 ss.

<sup>59</sup> Le sole eccezioni che vedono ferma l'elezione consiliare sono rappresentate dalla Valle D'Aosta, dalla regione del Trentino-Alto Adige e nella provincia autonoma di Bolzano. In relazione all'esperienza delle regioni a statuto autonomo alla luce anche della legge costituzionale n. 2 del 2001 v. G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali: una speciale conformità*, in F. PALERMO – S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, Napoli, Esi, 2018, pp. 11 ss.

<sup>60</sup> Cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2001, cit., pp. 87-89. A ridosso della riforma, l'Autore rifletteva sulla funzione di indirizzo politico tra la Giunta e il Consiglio che considerava «uno dei nodi principali della tessitura degli Statuti». A tale riguardo, suggeriva ai Consigli regionali di non trattenere il massimo possibile delle funzioni legislative o regolamentari ma, piuttosto, di «predisporre procedimenti legislativi competitivi, tali cioè da invogliare la Giunta a impiegarli, piuttosto che ad aggirarli».

Alcuni statuti prevedono l'obbligo per il Presidente della Giunta di illustrare il programma di Governo al Consiglio e informarlo sulla composizione della Giunta<sup>61</sup>. Altri dispongono, invece, la sottoposizione del programma all'approvazione del Consiglio<sup>62</sup>. Sebbene questa previsione sembri intendere che l'attuazione del programma di Governo della regione sia subordinata all'approvazione da parte del Consiglio regionale, nella realtà, non è così<sup>63</sup>. Difatti, come ha avuto modo di affermare la Corte costituzionale, in caso di reiezione non si incorre in sanzioni<sup>64</sup>.

Queste sono solo alcune delle varianti presenti negli statuti il cui scopo è sempre quello di temperare la clausola *simul stabunt, simul cadent* e far acquisire al Consiglio regionale un ruolo più potenziato rispetto a quello ponderato dal legislatore costituzionale del 1999<sup>65</sup>. A tale riguardo, occorre evidenziare

<sup>61</sup> Si richiama, a titolo esemplificativo, l'art. 25.8 dello Statuto della Lombardia, gli artt. 39 e 41.1 di quello della Liguria, l'art. 7.2 dello Statuto delle Marche, l'art. 42.1 dello Statuto del Lazio, l'art. 35.2 dello Statuto del Molise, l'art. 41.2 dello Statuto della Puglia che dispongono la comunicazione della composizione della Giunta al Consiglio con la conseguente attivazione di dibattiti ovvero di votazioni.

<sup>62</sup> In tal senso v. l'art. 28.2 dello Statuto dell'Emilia-Romagna, l'art. 32.1 dello Statuto della Toscana, l'art. 33.4 dello Statuto della Calabria. Allo stesso modo, l'art. 52.3 dello Statuto della regione Veneto prevede che, in occasione della presentazione del bilancio, il Presidente della Giunta esponga al Consiglio una relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sulla situazione gestionale complessiva della regione.

<sup>63</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'Atena (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 87 ss.

<sup>64</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 372/2004.

<sup>65</sup> Tra le scelte operate negli statuti per correggere l'equilibrio tra il Consiglio e la Giunta se ne possono osservare alcune in relazione alla potestà regolamentare. In effetti, l'art. 121 della Costituzione, come formulato in seguito alla legge costituzionale, non attribuisce più la riserva di competenza regolamentare in capo al Consiglio regionale, riconoscendo piuttosto dei margini di autonomia in capo alle stesse regioni (cfr. Corte cost., sent. n. 131/2003). Così, gli statuti ordinari hanno esercitato la competenza che è stata loro riconosciuta attraverso soluzioni diversificate che, pur attribuendo prevalentemente la potestà regolamentare in capo alla Giunta, non hanno esitato a conferirla esclusivamente in capo al Consiglio (cfr. l'art. 37 dello Statuto dell'Abruzzo e l'art. 35 dello Statuto delle Marche) ovvero «anche» al Consiglio come quegli statuti che, sebbene affidino la potestà regolamentare alla Giunta, riservano al Consiglio regionale i regolamenti adottati dalla regione su delega dello Stato (cfr. l'art. 43 dello Statuto della Calabria).

Una soluzione particolare – isolata rispetto agli statuti di seconda generazione – è stata invece adottata dalla regione Veneto che, all'art. 19 del suo Statuto, prevede sia il Consiglio ad esercitare, assieme alla potestà legislativa, anche quella regolamentare «salvo i casi in cui la legge regionale ne demandi l'esercizio alla Giunta». Così facendo, configura un «sistema elastico», modulabile dal Consiglio regionale in relazione alla materia da trattare, nel quale la potestà regolamentare della Giunta si giustifica solo «nei limiti e nelle forme previste dal legislatore regionale» potenziando, all'evidenza, il ruolo del Consiglio. In argomento cfr. E. LAMARQUE, *I regolamenti regionali: il modello normativo*, in P. CAVALERI – E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 300 ss. e F. CORTESE, *Art. 19*, in L. Benvenuti – G. Piperata – L. Vandelli (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, pp. 152 ss.

che, a fronte di siffatti correttivi, non sono sempre stati introdotti degli strumenti adeguati poiché non determinano delle conseguenze sulla permanenza in carica del Presidente della Giunta e appare improbabile che un Presidente, neoeletto, possa vedersi respinto un programma, di fatto, già approvato dai suoi elettori. La legge elettorale garantisce, infatti, la maggioranza in capo al Presidente, sul quale viene incentrata un'«enorme forza maggioritaria»<sup>66</sup> sancendo, altresì, la sua preminenza funzionale nei confronti dei componenti della Giunta e del Consiglio<sup>67</sup>.

In relazione alla possibilità di riconoscere delle competenze di indirizzo politico per il Consiglio regionale, taluni spunti sono offerti dallo statuto della regione Veneto<sup>68</sup> che, all'art. 33 afferma che il Consiglio regionale determina l'indirizzo politico e amministrativo della regione e ne controlla l'attuazione<sup>69</sup>. A differenza di altre regioni che hanno preferito assegnare questa funzione esclusivamente alla Giunta ovvero in misura concorrente<sup>70</sup>, il Veneto ha riservato al Consiglio l'intera funzione di indirizzo politico<sup>71</sup>. Pur apparendo chiaro l'intento di tali previsioni, si dubita che, da sole, possano privare il Presidente e la sua Giunta dell'indirizzo politico regionale, tenendo peraltro conto della

<sup>66</sup> Così L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, cit., p. 1150.

<sup>67</sup> Sul punto, v. S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, pp. 435 ss.

<sup>68</sup> Per una ricognizione sulla revisione dello statuto della regione Veneto cfr. P. CAVALERI – I. CARLOTTO, *Dall'approvazione dello Statuto del 1971 al suo lungo processo di revisione*, in P. CAVALERI – E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione Veneto*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 19-27.

<sup>69</sup> A tale riguardo si possono collocare taluni strumenti predisposti dai Consigli regionali per la valutazione delle politiche pubbliche. Così, a titolo esemplificativo, si rinvia alle cc.dd. clausole valutative con le quali si attribuisce un mandato ai soggetti incaricati dell'attuazione della stessa legge, *in primis* all'Esecutivo, di raccogliere, elaborare e infine comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate. Esse impongono, pertanto, alla Giunta di fornire delle relazioni sull'andamento dell'attuazione delle politiche previste dalla legge regionale consentendo al Consiglio di esercitare più accuratamente la sua funzione di controllo.

<sup>70</sup> La regione Lombardia propone, invece, un esempio di statuto che all'art. 14 ripartisce la funzione di indirizzo politico in maniera concorrente tra il Consiglio e il Presidente regionale e, per rendere effettivo il concorso, delinea una serie di istituti che consentono di incidere sulle politiche della Giunta e del Presidente come le interrogazioni, le interpellanze, le mozioni. Del resto, al Consiglio è demandata non solo la funzione legislativa ma anche la partecipazione nella definizione dell'indirizzo politico della regione e il compito di valutare se l'attività svolta dal Presidente della Giunta e dalla Giunta sia in linea con gli obiettivi della programmazione economica, sociale e territoriale, ai principi di trasparenza, imparzialità, economicità e ai propri atti di indirizzo politico. Sullo Statuto della regione Lombardia cfr. M. CONZ, *La forma di governo nello "Statuto d'autonomia della Lombardia": prime riflessioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/2008, pp. 28 ss.

<sup>71</sup> Scelte analoghe sono state compiute anche in altri statuti. A tale riguardo cfr. l'art. 22 dello Statuto della regione Puglia, l'art. 16 dello Statuto della Calabria, l'art. 21 dello Statuto delle Marche, l'art. 43 dello Statuto dell'Umbria, l'art. 28 dell'Emilia-Romagna.

legittimazione acquisita attraverso l'elezione diretta<sup>72</sup>. La norma potrebbe allora essere esaminata sotto una diversa prospettiva volta, non tanto ad eludere il principio *simul stabunt, simul cadent*, quanto a valorizzare il ruolo del Consiglio regionale al quale compete, in ultima istanza, l'indirizzo politico<sup>73</sup>.

### 5. Alcune riflessioni a vent'anni dalla riforma costituzionale

Quelli presentati sono solo alcuni sommari esempi che permettono di ricevere una cartina tornasole della tendenza, messa in atto dalle regioni, per attribuire all'organo legislativo regionale parte della centralità rimodulata dalla legge costituzionale del 1999.

Si tratta di un'attitudine che, in realtà, incorre in un duplice ordine di problemi che investe, *in primis*, le funzioni nelle quali i Consigli potrebbero esercitare un ruolo importante – come il controllo politico sulla Giunta – che sono, spesso, indicate genericamente; in secondo luogo, incontra il rischio di incidere negativamente sulle competenze di altri organi, come il Consiglio delle autonomie locali<sup>74</sup>. Invero, a quest'ultimo sono riconosciute delle funzioni consultive<sup>75</sup> che, in tale prospettiva, possono essere depotenziate dal Consiglio regionale<sup>76</sup> con il quale il CAL mantiene, peraltro, una stretta relazione<sup>77</sup>.

Al netto delle valutazioni che si possono esprimere in relazione alle attribuzioni del Consiglio regionale, anche di indirizzo politico, si evidenzia come i

<sup>72</sup> In proposito, il fatto stesso che il Presidente della Giunta, entro dieci giorni dalla proclamazione, sia tenuto a presentare il programma di governo al Consiglio e che quest'ultimo possa solo esprimere eventuali riserve, mostra la difficoltà di ritenere il Consiglio il detentore della funzione di indirizzo politico. Cfr. A. ROTA, *Art. 33*, in L. BENVENUTI – G. PIPERATA, L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Veneto*, Venezia, Cafoscarina, 2012, pp. 223 ss.

<sup>73</sup> L'art. 33, comma 3., *lett. r*) che stabilisce che il Consiglio possa sempre formulare atti di indirizzo politico al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le regioni e gli enti locali.

<sup>74</sup> Sulle potenzialità espansive di questo «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali» cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 989 ss.; R. BIN, *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4/2002, pp. 595 ss.; G.U. RESCIGNO, *Consiglio delle autonomie locali e Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 2/2003, pp. 231 ss.;

<sup>75</sup> Sul punto cfr. M. CAVINO – L. IMARISIO, *Il Consiglio delle autonomie locali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 74 ss.

<sup>76</sup> Un esempio è offerto dallo Statuto della Liguria che, all'art. 67, prevede l'approvazione da parte del Consiglio regionale, a maggioranza assoluta dei componenti, di tutti gli atti – ad esclusione di quelli programmatori, della legge di bilancio e degli atti ad essa collegati – sui quali il CAL abbia espresso parere negativo o condizionato all'accoglimento di specifiche modifiche.

<sup>77</sup> A tale riguardo, è opportuno evidenziare che, generalmente, nei nuovi statuti si prevede che il Consiglio delle autonomie locali venga istituito presso il Consiglio regionale e, peraltro, in alcuni casi la sua durata è parificata alla legislatura andando, così, a rafforzare la sua posizione di “dipendenza” nei confronti del Consiglio regionale.



meccanismi messi in atto dagli statuti permettano una ricognizione dei profili, formali e sostanziali, dell'autonomia statutaria.

Da un punto di vista formale, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha conferito alle regioni la piena autonomia nel definire il proprio statuto come fonte regionale, non più destinata ad assumere la forma di una legge dello Stato ma caratterizzata da un procedimento di approvazione, *ex art.* 123 della Costituzione, che ricorda quello previsto dall'art. 138 per la revisione costituzionale<sup>78</sup>.

Al contempo, dal punto di vista sostanziale, la riforma ha ampliato il contenuto dello statuto fino a ricomprendere la disciplina della forma di governo regionale, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento.

È quest'ultimo aspetto che pare definire la componente potenzialmente rivoluzionaria della riforma. La Costituzione del 1948 prevedeva che gli statuti ordinari fossero approvati dai Consigli regionali con legge regionale per essere, definitivamente, adottati con legge dello Stato<sup>79</sup>. Così, gli statuti degli anni '70 furono elaborati con un procedimento che, all'evidenza, conferiva al Parlamento una sorta di «ultima parola» sulla loro approvazione che, nella prassi italiana, si tradusse nella omogeneizzazione degli statuti.

Gli statuti di seconda generazione rispondono, invece, ad una procedura rinforzata, un'autonomia garantita, purché «in armonia con la Costituzione», che segna un netto distacco rispetto agli statuti precedenti, per la riconfigurazione del procedimento di formazione che ha trasformato la fonte in un atto normativo imputabile, in via esclusiva, alla regione<sup>80</sup>. In relazione al contenuto degli statuti vi sono ancora diverse similitudini che, come è stato notato, fanno emergere un quadro che si può sintetizzare non tanto in termini di omogeneità, quanto di uniformità<sup>81</sup>.

In effetti, seppur con alcune sfumature che contraddistinguono le singole regioni in relazione alla fisionomia della forma di governo, ai meccanismi scelti e a come questi ultimi vengono utilizzati nella prassi, l'adesione al disegno costituzionale da parte di ciascuna regione riflette un alto grado di uniformità.

<sup>78</sup> Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le fonti dell'ordinamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, pp. 160 ss.

<sup>79</sup> Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, pp. 52 ss.

<sup>80</sup> A tale riguardo v. M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 209, il quale evidenzia che il nuovo procedimento di approvazione conferisce allo statuto regionale una collocazione parzialmente nuova nel sistema delle fonti poiché è diventato «un atto a competenza riservata subordinato solo alla Costituzione e anzi neppure a "tutta", visto che esso può disciplinare la forma di governo in modo (parzialmente) diverso da quanto la Costituzione prevede».

Sulla qualificazione giuridica degli statuti nel sistema delle fonti cfr. G. D'ALESSANDRO, *Statuti regionali*, pp. 5760 ss.

<sup>81</sup> Così C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, cit., p. 40, il quale rileva che, di fatto, è solo una «la forma di governo delle Regioni italiane (con varianti solo marginali)». Dello stesso avviso M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, pp. 80 ss.

Le ragioni di questo fenomeno sono molteplici e non dipendono esclusivamente alle criticità emerse dalla riforma costituzionale del 1999. Si potrebbe, piuttosto, invocare una limitata cultura dell'autonomia<sup>82</sup>. Difatti, se, da un lato, vi è un tendenziale approccio centralista dello Stato – incoraggiato ugualmente dalla Corte costituzionale – dall'altro, si deve ammettere che, malgrado l'autonomia concessa, le regioni non hanno dimostrato una spiccata intraprendenza.

Ciò può dipendere anche dall'assenza di un sistema di partiti regionali. Muovendo dal presupposto che l'autonomia non si possa esprimere senza un certo livello di differenziazione<sup>83</sup>, la presenza di un sistema partitico potrebbe infatti essere lo strumento per sostenere gli interessi regionali<sup>84</sup> incoraggiando, altresì, lo sviluppo di una cultura dell'autonomia statutaria in termini di differenziazione.

<sup>82</sup> A tale riguardo cfr. F. PALERMO, *La cultura dell'autonomia. Riflessioni giuridiche su un concetto non solo intuitivo*, in R. TONIATTI (a cura di), *La cultura dell'autonomia, le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Università degli studi di Trento, Trento, 2018, pp. 69 ss.

<sup>83</sup> In tal senso cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2018, pp. 255-271.

<sup>84</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in *Associazione italiana costituzionalisti*, n. 2008, in particolare p. 4, ove l'Autore avvia una riflessione su quanto sia urgente e pregnante il rapporto tra i partiti e le autonomie territoriali evidenziando come «la distribuzione delle competenze e il modo in cui gli interessi regionali sono portati al centro per essere rappresentati e 'contrattati'».