

**CAMILLA PETRILLO**

**IL “PRESIDENTE DELLA REGIONE”: POTERI E LIMITI \***

SOMMARIO: 1. *Introduzione.* – 2. *Il potere di promulgazione delle leggi regionali.* – 3. *L’ emanazione dei regolamenti regionali.* – 4 *Il potere di indire le elezioni.* – 5. *I poteri relativi ai referendum regionali.* – 6 *Il potere di convocazione del Consiglio regionale.* – 7 *Il potere di ricorrere alla Corte costituzionale.* – 8 *Il potere di rappresentanza all’interno degli organi interregionali.* – 9. *Il potere di firma di accordi e intese internazionali.* – 10. *Considerazioni conclusive.*

*1. Introduzione.*

Il Presidente della Giunta, anche nell’ordinamento regionale precedente alla riforma costituzionale, presentava una natura anfibia: rivestendo non solo la carica di vertice dell’Esecutivo, ma anche quella di rappresentante della Regione<sup>1</sup>.

---

\* In corso di pubblicazione in *Diritto e Società*, n. 4/2011

<sup>1</sup> A tali cariche doveva e deve sommarsi anche quella di “capo dell’Amministrazione”: si veda, fra gli altri, per il vecchio sistema, PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1985, 356 ss. per il nuovo, D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2010, 292. Si noti che, come è stato rilevato da diversi Autori, la dizione “Presidente della Regione” è utilizzata dai testi normativi assai meno frequentemente di quella

La dottrina era divisa relativamente agli effetti di questo “cumulo di cariche”. Da una parte vi era chi individuava una netta separazione tra le funzioni affidate al Presidente in qualità di Presidente della Regione (le quali avrebbero dovuto, conseguentemente, essere esercitate all’infuori di qualsiasi influenza politica) e quelle attribuite in qualità di Presidente della Giunta<sup>2</sup>. Maggioritaria risultava però l’opposta opinione, secondo la quale la figura presidenziale doveva essere ricostruita unitariamente, poiché anche nella funzione di rappresentanza della Regione il Presidente avrebbe dovuto perseguire l’indirizzo politico della maggioranza. In ogni caso, se alcune di tali funzioni dovevano dar luogo ad atti dovuti, come tali non

---

“Presidente della Giunta”; essa è impiegata soprattutto negli statuti speciali, mentre la Costituzione non la utilizza mai.

<sup>2</sup> SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961, 66 ss., anche se l’a. ammette poi che il Presidente della Regione “finisce con l’essere legato alle forze politiche regionali di maggioranza anche quando deve realizzare gli interessi che trascendono l’attuazione dell’indirizzo politico delle stesse” e che, quindi, dovrebbe valutarsi sulla base della esperienza se egli sia in grado di esercitare correttamente attribuzioni contrastanti, quali quelle politiche e di garanzia, 154. Nel nuovo ordinamento regionale sostengono che la qualità di Presidente della Regione richieda l’astensione dalla partigianeria politica nell’esercizio dei compiti attribuiti in virtù di tale funzione RUGGERI, SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, 82 ss. e POGGI, *Forma di governo e processi normativi (artt. 16-57)*, in *Commento allo statuto della Regione Piemonte*, a cura di PIZZETTI, POGGI, Torino, 2006, 37.

discrezionali, per altre sarebbe stato impossibile distinguere tra interesse della Regione e interesse politico della maggioranza<sup>3</sup>.

La tesi ricordata per prima è dichiaratamente<sup>4</sup> influenzata da un accostamento tra la figura del Presidente della Regione e quella del Presidente della Repubblica, che, però, non sembra appropriato. E' infatti vero che potrebbe riscontrarsi la coincidenza di alcuni poteri affidati ai due organi. Ma ciò è dovuto alla circostanza che essi sono rappresentanti, l'uno della Regione, l'altro dell'unità nazionale, nonché Capo dello Stato. Non deve quindi sorprendere che si sia ritenuto necessario (o comunque opportuno) che a tali organi fossero attribuite alcune funzioni rivolte a dichiarare all'esterno la volontà, rispettivamente, della Regione e dello Stato come soggetti unitari<sup>5</sup>. Se, tuttavia, la dottrina maggioritaria ha costantemente sottolineato la neutralità della figura del Presidente della

---

<sup>3</sup> In tal senso BARTOLE, *Giunta regionale* in *Enc. Dir.*, vol. XIX., Milano, 1970, PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 356, ANGIOLINI, *Gli organi di governo della Regione*, Milano, 1980, 46 ss., CARLI, *Art. 121 – 122*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna, 1990, 96 ss.

<sup>4</sup> Per il solo SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 67.

<sup>5</sup> Trattandosi di organi monocratici, essi sono in grado di manifestare unitariamente la volontà dell'Ente che rappresentano. Interessanti, in proposito, le osservazioni di DE PETRIS, *Bundesrat: istruzioni per l'uso* rinvenibile al sito web dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, sulle difficoltà incontrate nell'ordinamento tedesco con riferimento al voto dei *Länder* nel *Bundesrat*, i quali, pur essendo rappresentati da un numero che varia da tre a sei membri, sono costituzionalmente tenuti ad esprimere unitariamente il loro voto.

Repubblica<sup>6</sup>, non può, invece, dimenticarsi che, nell'ordinamento regionale, simile caratterizzazione deve escludersi poiché il Presidente rappresenta la Regione proprio in virtù della sua carica di Presidente della Giunta<sup>7</sup>.

Pur sembrando verosimile che le funzioni di rappresentanza della Regione non siano attribuite al Presidente della Giunta quale Capo dell'Esecutivo - componente dell'organo collegiale, ma quale organo monocratico di vertice dell'ordinamento regionale<sup>8</sup>, non si può disconoscere che esse finiscano comunque per essere soggette allo stesso "regime" stabilito per le altre funzioni attribuite al Presidente della Giunta. L'esercizio "politicamente orientato" delle funzioni di rappresentanza della Regione, potrebbe, infatti, essere sanzionato, all'interno dell'ordinamento regionale, soltanto attraverso la approvazione di una mozione di sfiducia da parte della maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali.

---

<sup>6</sup> Si ricordi, in senso opposto, la nota teoria dell'Esposito, secondo il quale non si può negare la natura di organo politico nemmeno con riferimento al Presidente della Repubblica (ESPOSITO, *Capo dello Stato. Controfirma ministeriale*, Milano, 1962, 32).

<sup>7</sup> La mancanza di un terzo organo, quale il Capo dello Stato, costringendo Giunta e Consiglio a fronteggiarsi "senza intermediari", faceva ritenere che la forma di governo regionale non potesse inquadrarsi nel "sistema parlamentare tradizionalmente inteso": così, per il previgente ordinamento regionale, PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 284.

<sup>8</sup> In tal senso OLIVETTI, *Il nuovo statuto della Regione Puglia in Studi e interventi* sul sito [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) qualifica tali attribuzioni come "funzioni di «capo di Stato» a livello regionale".

La già ambigua figura del Presidente della Regione potrebbe, peraltro, creare ulteriori problemi a seguito della adozione della nuova forma di governo da parte di tutte le Regioni ordinarie. Infatti, se nel precedente regime si poteva ritenere che il Presidente della Giunta, esercitando le sue funzioni di Presidente della Regione, aveva comunque interesse a dar voce alla maggioranza consiliare, essendo “tenuto” a perseguire l’indirizzo politico da essa indicato, pena la possibile sottoposizione a revoca (sfiducia)<sup>9</sup>, adesso quest’ultima arma sembra essere divenuta pressoché inoffensiva, la sua utilizzazione essendo legata allo scioglimento dello stesso Consiglio regionale<sup>10</sup>. Perciò l’esclusione delle minoranze consiliari dalle decisioni presidenziali<sup>11</sup> può continuare a destare preoccupazione nel caso di funzionamento “fisiologico” del sistema: nei casi, quindi, di effettiva permanenza della “consonanza politica”<sup>12</sup> tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta. In tal caso, infatti, è facile ipotizzare che le

---

<sup>9</sup> Così CHEVALLARD, *La posizione del Presidente della Giunta regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, 927.

<sup>10</sup> Tanto che il meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent* è stato considerato il principale strumento di stabilizzazione dell’Esecutivo, poiché lo scioglimento del Consiglio regionale conferirebbe alla sfiducia “una consistenza eminentemente virtuale (attesa l’improbabile propensione dei consiglieri regionali a provocare, con la caduta dell’Esecutivo, la propria anticipata cessazione)”: in questi termini, D’ATENA, *Diritto regionale.*, cit., 289.

<sup>11</sup> DEFFENU, *Art.121 in Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, Torino, 2006, 2419.

<sup>12</sup> L’espressione è utilizzata dalla stessa Corte costituzionale nella [sent. 12 del 2006](#), n. 5 del cons. in dir.

funzioni presidenziali di rappresentanza della Regione, semmai orientate politicamente, saranno comunque esercitate nel “senso” voluto dalla maggioranza consiliare.

Nel caso, invece, non fisiologico ma di possibile verifica, in cui venisse meno quel “rapporto di consonanza politica”, pur senza esplicita formalizzazione attraverso i rimedi delle dimissioni presidenziali o della sfiducia consiliare, si determinerebbe un ulteriore problema. Infatti, il Presidente della Giunta potrebbe utilizzare i poteri attribuitigli in qualità di Presidente della Regione in funzione “anti-consiliare”, ossia in contrasto con la maggioranza all’interno del Consiglio regionale<sup>13</sup>.

In definitiva, se prima si poteva ritenere che ciò che “voleva” la Regione poteva almeno corrispondere a ciò che “voleva” la maggioranza dell’organo assembleare, ora, in un sistema in cui anche il Presidente è legittimato democraticamente e dotato di ampi e rilevanti poteri, può

---

<sup>13</sup> Uno scenario, questo, ancor più pessimistico di quello, già definito tale da SILVESTRI (*Relazione di sintesi* in RUGGERI, SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 211 ss.) nel prefigurare la legislatura regionale retta dall’“equilibrio del terrore”, derivante dalla necessaria eliminazione reciproca legata sia alla sfiducia che alle dimissioni del Presidente della Giunta. Prefiguravano l’eventualità di scontro tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale MARIUCCI, *L’elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale* in *Ist. Fed.* n. 6 del 1999, 246 che VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto* n. 2 del 2000, 219 ss.

avvenire che la volontà di quest'ultimo possa diventare la volontà della Regione.

I nuovi Statuti, una volta scelta la formula dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, si sono trovati, per quanto possibile<sup>14</sup>, a dover bilanciare gli ampi poteri ad esso riconosciuti. La rappresentanza della Regione ed alcuni dei poteri ad essa connessi, invece, sono attribuiti automaticamente ed inderogabilmente dalla Costituzione al Presidente della Giunta, qualsiasi forma di governo la Regione abbia inteso assumere. Sarebbe stato necessario, pertanto, far fronte a questo ulteriore rafforzamento del vertice dell'Esecutivo, considerando anche l'eventualità che esso finisca per piegare i poteri attribuitigli in qualità di Presidente della Regione al fine di perseguire e realizzare un proprio programma politico, eventualmente divergente da quello sostenuto dalla maggioranza consiliare.

Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, sembra, quindi, interessante indagare quali spazi siano lasciati aperti ad una valutazione politica da parte del Presidente della Giunta nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite in qualità di Presidente della Regione.

---

<sup>14</sup> Secondo BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010, spec. 197 ss., anche la rigidità della giurisprudenza costituzionale sulla forma di governo regionale ha ostacolato il "rafforzamento degli strumenti di controllo politico dell'esecutivo regionale e di sanzione della sua responsabilità politica".

Se vi fossero dei limiti all'esercizio di tali poteri, e questi dovessero essere oltrepassati, si potrebbe avere, infatti, un "abuso di potere" da parte del Presidente, che potrebbe indurre ad una (difficile, come si è detto) auto o, addirittura, etero-dissoluzione dell'apparato di governo regionale.

## *2. Il potere di promulgazione delle leggi regionali.*

La previsione del potere presidenziale di promulgazione delle leggi regionali e di emanazione dei regolamenti della Regione è sancita direttamente dalla Costituzione (art. 121, u.c.). Agli statuti non è pertanto consentito attribuirle ad un diverso organo, mentre altri aspetti dell'istituto sono rimessi alla autonomia regionale. In particolare, gli statuti hanno curato la previsione dei termini entro i quali il Presidente deve procedere alla promulgazione delle leggi, raramente hanno previsto anche la formula di promulgazione<sup>15</sup>. Dovrebbe ritenersi, in ogni caso, che le formule di promulgazione previste da leggi e statuti non abbiano carattere tassativo<sup>16</sup>,

---

<sup>15</sup> Art. 52 st. Emilia-Romagna, art. 33 st. Marche e art. 47 st. Piemonte. Lombardia e Toscana hanno previsto la formula di promulgazione, rispettivamente, con l. 3/2011, art. 3 (che inserisce l'art. 34 bis alla l. 30/1999) e con l. 55/2008, art. 17. Nelle altre Regioni dovrebbe continuare a trovare applicazione l'art. 11 della legge Scelba, come modificato dall'art. 9 della l. 131/2003, almeno fin quando non venga adottata apposita disciplina regionale.

<sup>16</sup> Come ha ritenuto l'Avvocatura dello Stato nel conflitto di attribuzione che ha dato luogo alla sent. 149/2009, rilevando che il Presidente della Regione "non ha utilizzato le

bensì meramente indicativo, “potendo essere legittimamente integrate con il riferimento a tutti i momenti in cui si sia storicamente articolato l’*iter* formativo della legge”<sup>17</sup>. Tale *potestas variandi* del Presidente deve ritenersi rigorosamente limitata, dunque, all’attestazione del procedimento seguito per la formazione della legge<sup>18</sup>, poiché, pur nella varietà di formule promulgative previste dall’ordinamento, il potere promulgativo presenta comunque una “sostanziale uniformità di contenuto”<sup>19</sup>.

Vi è poi da ricordare che, con l’introduzione del ricorso in via successiva per l’impugnazione delle leggi regionali, non si pone più il problema della formula da utilizzare nel caso di delibere legislative parzialmente censurate

---

formule tassative di promulgazione previste dagli artt. 4, 8 e 12 della l.r. 21/2002, creando un’altra formula di promulgazione...”.

<sup>17</sup> Così D’ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1973, 974, ora in *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 124.

<sup>18</sup> In particolare, è da escludere che il Presidente possa incidere sul contenuto della legge: anche nel caso in cui siano inserite modifiche alla formula di promulgazione che mirassero a tale risultato, infatti, non si deve dimenticare che “tutto quel che non fa parte del testo che l’interprete può e deve ritenere deliberato «dal legislatore» non può dar vita a disposizioni” (CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L’ordinamento costituzionale italiano. Le fonti normative*, VI ed. aggiornata a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, 51).

<sup>19</sup> Così GIOCOLI NACCI, *Promulgazione*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIV, Roma, 1991, 2, sottolinea che “in ogni caso l’organo che promulga da un lato attesta che la legge è stata approvata dall’organo competente secondo il procedimento prescritto, e dall’altro ne ordina la pubblicazione e l’esecuzione, ossia l’osservanza”. Quanto alle diverse concezioni della promulgazione si vedano soprattutto BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1955, GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957 ed ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano 1964.

dalla Corte costituzionale<sup>20</sup>. Permane, invece, l'annosa questione della peculiarità del procedimento di impugnazione delle leggi siciliane, che, come è noto, resiste alla riforma costituzionale, e che induce a ritenere che il Presidente regionale possa giocare un non secondario ruolo di legislatore "negativo"<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Come rilevano, fra gli altri, MABELLINI, *La promulgazione parziale nei rapporti tra Stato e Regioni: problematiche vecchie e nuove nella prospettiva delle riforme costituzionali*, in *Giur. cost.* 2000, 3384, OLIVETTI *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, 408 e PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, in *Le Regioni* n. 1-2 del 2005, 113. Il problema dell'annullamento parziale da parte della Corte costituzionale permarrrebbe con riguardo agli statuti. La questione è stata affrontata dalla Corte stessa nella sent. 445 del 2005, ove si sottolinea che, dopo l'annullamento parziale, il Consiglio può procedere ad una nuova deliberazione oppure prendere soltanto atto dell'effetto demolitorio prodotto dalla decisione. In ogni caso, le leggi regionali di disciplina del referendum ex art. 123 u.c. Cost. prevedono le diverse formule di promulgazione. Sui problemi connessi all'impugnazione in via preventiva degli statuti ordinari si veda SALAZAR, *Il "doppio circuito" nel controllo di costituzionalità in via d'azione: note problematiche sull'impugnazione in via preventiva degli statuti ordinari*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, tomo IV, 2107 ss.

<sup>21</sup> Ci si riferisce al noto problema della speciale disciplina relativa alla impugnazione delle leggi siciliane, in base alla quale la legge regionale viene impugnata in via preventiva dal Commissario del Governo e "può" (secondo la giurisprudenza costituzionale) essere promulgata decorsi trenta giorni dalla impugnazione, anche in mancanza di pronuncia della Corte. Di qui la prassi della promulgazione parziale, limitata, dunque, alle parti della delibera legislativa non sottoposte al giudizio di costituzionalità ed il consolidato indirizzo della Corte costituzionale nel senso di dichiarare cessata la materia del contendere, in quanto la mancata promulgazione equivarrebbe a rinuncia alle norme impugate. Tale questione è stata diffusamente

Dovrebbe poi ritenersi che, non essendo stato accolto da alcuno statuto l'istituto del rinvio presidenziale della legge regionale<sup>22</sup>, la loro

---

affrontata in dottrina; ci si limita a segnalare, in proposito, MANGIAMELI, *Promulgazione parziale di una legge siciliana retroattiva, in materia urbanistica*, in *Giur. cost.* 1979, 972 e ss., PALMERI, *La promulgazione parziale delle leggi regionali in Sicilia*, in *Le Regioni*, 1981, 965 e ss., PALMERI e TRAMONTANA, *Ancora in tema di promulgazione parziale di leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1983, 486 e ss., VOLPE, *Dalla promulgazione parziale all'abrogazione parziale delle leggi siciliane: il Presidente della Regione come "legislatore negativo"*, in *Le Regioni*, 1983, 475 e ss., BERRETTA, *Il Presidente della Regione siciliana giudice della costituzionalità delle leggi regionali?*, in *Giur. cost.*, 1983, 1045 e ss., PALMERI, *Sulla promulgazioni di leggi siciliane impugnate*, in *Le Regioni*, 1990, 1285 e ss., DAL CANTO, *Il controllo sulle leggi siciliane oltre la cessazione della materia del contendere*, in *Giur. cost.*, 1996, 1952 ss., SALAZAR, *Il trucco c'è ... e si vede! Vita, morte e resurrezione delle leggi regionali siciliane tra impugnazione, promulgazione parziale e abrogazione*, in *Giur. cost.* 1996, 1104 ss e ID., *Ancora in tema di leggi regionali siciliane impugnate, abrogate e riapprovate, ovvero: può il legislatore essere ... "mobile qual piuma al vento"?*, in *Giur. cost.* 1996, 1826 ss., SCACCIA, *Promulgazione parziale e procedimento di controllo delle leggi siciliane: riflessioni in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 205 del 1996*, in *Giur. it.* 1997, I, 193 ss., MABELLINI, *La promulgazione parziale nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 3378 ss. Con riferimento ad un caso particolare di promulgazione parziale nella regione Sardegna, PUBUSA, *La promulgazione parziale delle leggi regionali in Sardegna*, in *Le Regioni*, 1986, 55 e ss. Si occupa di tale questione, successivamente al mutato regime di impugnazione delle leggi regionali, SALAZAR, *L'ord. 385 del 2006 della Corte costituzionale: tutto è cambiato nel giudizio in via principale perché nulla cambi nel controllo sulle leggi siciliane?* in *Giur. cost.* n. 6 del 2006, 4035 ss.

<sup>22</sup> Si è discusso in dottrina, prima della adozione dei nuovi statuti, sulla legittimità/opportunità di inserire l'istituto del rinvio presidenziale delle leggi regionali a fronte della soppressione del controllo statale in via preventiva. Si vedano in proposito BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 116, PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 103 ss.,

promulgazione costituisca un atto dovuto. Questo non comporta, però, che al Presidente sia precluso qualsiasi spazio per far valere un proprio indirizzo politico, divergente da quello del Consiglio regionale.

Si pensi al caso di possibile ritardo nell'adozione dell'atto di promulgazione. Gli statuti, come si è detto, prevedono sempre i termini entro i quali le leggi devono essere promulgate e tale termine non è nella "disponibilità" del Presidente<sup>23</sup>. Tuttavia quest'ultimo, ritardando la

---

BIN, in RUGGERI, SILVESTRI ( a cura di), *Le fonti del diritto alla ricerca di una nuova identità*, cit., 149 ss., CARETTI, TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 185, CATALANO, "La presunzione di consonanza". *Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 153 ss., DEFFENU, *Art. 121*, cit., 2421. Si potrebbe pensare che la scelta di escludere tale potere sia dettata proprio dalla volontà di "tener fuori" il Presidente della Giunta da influenze dirette sulla potestà legislativa esercitata dal Consiglio regionale. Ma CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale* in CHESSA, PINNA (a cura di) *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Torino, 2008, 140, ritenendo che il potere di promulgazione implichi necessariamente anche quello di rinvio, si preoccupa, appunto, delle soluzioni idonee ad evitare il rischio che il Presidente si avvalga del potere di promulgazione per paralizzare l'attività legislativa del Consiglio. Sembra, tuttavia, da accogliere la diversa teoria in base alla quale il controllo sulla esistenza della legge deve considerarsi in maniera autonoma rispetto al controllo estrinsecato ai fini di un eventuale rinvio (in proposito, sulle due fasi del controllo, si veda S. PAJNO, *Art. 74*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, cit., 1448 ss.).

<sup>23</sup> I termini statutariamente prescritti variano da dieci a trenta giorni. Varia, soprattutto, il *dies a quo* di decorrenza dei termini stessi: a volte dalla "trasmissione del testo legislativo", più frequentemente dalla approvazione. Si può notare che anche nel primo caso, comunque, il *dies a quo* sarebbe nella "disponibilità" del Consiglio (più precisamente dell'organo, interno ad esso, incaricato della trasmissione). Pertanto, non

---

avrebbe qui ragione di porsi la problematica, molto discussa in dottrina con riferimento alla promulgazione delle leggi statali, sulla decorrenza del termine dall'approvazione della legge ovvero dalla trasmissione del messaggio (di avvenuta approvazione) da parte del Presidente della Camera che ha provveduto alla seconda approvazione. Infatti, tale speculazione dottrinale è stata determinata dall'esigenza di preservare al Presidente della Repubblica un congruo spazio di tempo ai fini della valutazione della necessità o meno di un rinvio della legge alle Camere. A livello regionale, non essendo previsto un potere di rinvio della legge, se il termine di promulgazione decorra dalla approvazione oppure dalla trasmissione del testo legislativo, non è pertanto rilevante. Potrebbe, quindi, notarsi, che la fissazione di un termine per la promulgazione della legge avrebbe la funzione, nell'ordinamento regionale, di garantire al Consiglio regionale tempi certi entro i quali ottenere la promulgazione. Simile garanzia sarebbe confermata anche dalla previsione, a volte contenuta negli statuti (es. art. 52 u.c. statuto Emilia-Romagna), della possibilità di stabilire un diverso termine di promulgazione riconosciuta alla maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale. Tali constatazioni farebbero anche propendere per la configurazione del termine di promulgazione della legge regionale come perentorio, avendo, appunto, l'unica funzione di garantire al Consiglio regionale un sollecito compimento delle attività dirette al risultato finale dell'entrata in vigore della legge. Anche se è vero che affermare la perentorietà del termine equivarrebbe a riconoscere al Presidente della Regione il potere di bloccare l'attività legislativa del Consiglio regionale. Vi è, poi, da ricordare che nell'ordinamento siciliano il termine di promulgazione, in virtù dell'orientamento giurisprudenziale, dovrebbe ritenersi ordinatorio: si veda, in particolare, SALAZAR, *L'ord. 385 del 2006*, cit., spec. 4043. Con riferimento alla promulgazione della legge statale, hanno affermato il carattere perentorio del termine: GROTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73, 74*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BRANCA, Bologna, 1988, 209 e CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, XXXVII, 107-108, ma solo nel caso in cui la legge sia stata trasmessa entro il termine dei trenta giorni. Per il carattere ordinatorio si vedano GIOCOLI NACCI, *Promulgazione*, cit., 6, ESPOSITO, *Invalidità della pubblicazione di leggi delegate*, in *Giur. Cost.* 1959, 694 e AINIS, *Promulgazione ed entrata in vigore delle leggi di delega*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 695 ss., PAJNO, *Art. 74, cit.*, ritiene che il termine abbia carattere perentorio con riguardo al rinvio ed ordinatorio con riferimento alla promulgazione, 1447.

promulgazione, può incidere sull'assetto del diritto obiettivo, l'ordine cronologico delle fonti essendo determinato dalla promulgazione<sup>24</sup>. Non sembra, pertanto, che il ritardo sia da valutare solo con riguardo alla sua ampiezza<sup>25</sup>, bensì anche in relazione agli effetti che esso determina sull'assetto delle fonti. Se esso non dovesse dar luogo ad alcuna conseguenza, si avrebbe comunque una irregolarità, ma potrebbe non esserci alcun interesse a farla rilevare. Se, al contrario, il ritardo apparisse preordinatamente diretto, ad esempio, ad impedire la produzione di effetti

---

<sup>24</sup> In tal senso propende la dottrina maggioritaria: anche se nell'ambito di riflessioni sull'istituto della pubblicazione, D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino 2006, 187-188. Le medesime riflessioni sono riprese da MABELLINI, *La promulgazione parziale nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 3379, con riguardo alla promulgazione. Da ultimo BONETTI, *Art. 73*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di BIFULCO, CELOTTO e OLIVETTI, cit., secondo il quale "per stabilire l'antiorità o la posteriorità di una legge rispetto ad un'altra occorre riferirsi alla data della promulgazione", 1420. Si oppongono a tale tesi QUADRI, *Applicazione della legge in generale*, Bologna, 1974, 320, GROTTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73, 74*, cit., 236 ss., CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 125. Vero è che, a livello regionale, spettando al Presidente della Regione anche provvedere alla pubblicazione della legge, sarebbe a lui imputabile comunque un ritardo nell'uno o nell'altro adempimento che conducono alla perfezione della legge.

<sup>25</sup> Con riferimento alla promulgazione delle leggi da parte del Presidente della Repubblica, MARTINES, *Prime osservazioni sul tempo nel diritto costituzionale*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1978, 846, riteneva che la promulgazione oltre il termine avrebbe comunque causato un vizio di illegittimità costituzionale della legge, ma solo "al di là di ragionevoli limiti", si sarebbe potuto anche far valere la responsabilità presidenziale.

di una legge sgradita al Presidente, potrebbe aversi un conflitto politico<sup>26</sup> e si potrebbe persino arrivare ad una eventuale attivazione di rimedi giurisdizionali<sup>27</sup>, oltre che, quale *extrema ratio*, il ricorso al procedimento di cui al primo comma dell'art. 126 Cost.<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> E' noto che simile conflitto relativo ad una divergenza tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale in ordine all'adozione di una legge si è verificato in Sardegna e si è risolto con la drastica misura delle dimissioni presidenziali e quindi con nuove elezioni di Presidente della Giunta e Consiglio regionale. In tal caso, però, il Presidente della Giunta non aveva alternative, essendosi trattato di un rifiuto da parte del Consiglio regionale di approvare una legge voluta (e ritenuta essenziale) dal Presidente stesso. Su tale vicenda si veda LEONE, *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali determinato dalle dimissioni del Presidente della Giunta: nuovi spunti interpretativi dopo il "caso Sardegna"*? in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), ove si sostiene che proprio questo caso dimostrerebbe che il potere presidenziale di provocare lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale non si presti ad un uso "maggioritario" (poiché sarebbe necessario un "totale accordo tra il Presidente e la sua maggioranza), ma si inserisca nel disegno costituzionale di riforma, in base al quale nei casi di divergenza tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale sarebbe necessario il ripristino della sintonia attraverso il ricorso al corpo elettorale.

<sup>27</sup> Sembra preferibile la tesi di un ricorso ai giudici comuni, piuttosto che alla Corte costituzionale (con riferimento alla pubblicazione, D'ATENA, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 188), accogliendo la teoria che esclude la promulgazione dal procedimento di formazione della legge. Nello stesso senso, sempre con riferimento alla pubblicazione, E. LUPO, *La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali*, in *Giur. cost.* 1986, 1182-1183, che ricollega l'insorgenza di una responsabilità in capo al Ministro, ma non la conseguenza della illegittimità costituzionale della legge nel caso di violazione dei termini stabiliti per la pubblicazione e GROTANELLI DE' SANTI, *Artt. 73, 74 cit.*, 230 ss., ravvisa una responsabilità giuridica (oltre che politica) del Ministro che ritardi la pubblicazione determinando un ritardo nell'entrata in vigore della legge; esclude, inoltre, che possa aversi un vizio di legittimità della legge, in quanto sarebbe illogico "colpire definitivamente una legge perché non ha potuto

Sempre valide sembrano le riflessioni dottrinali circa l'individuazione dei casi(-limite) di legittimità del rifiuto di promulgazione: qualora, cioè, il Presidente si trovasse di fronte ad una legge inesistente<sup>29</sup>.

Inoltre, vista la particolare responsabilità configurata dal primo comma dell'art. 126 Cost., il Presidente potrebbe rifiutare la promulgazione nei casi in cui ritenesse che la legge approvata dal Consiglio possa dar luogo ad una delle violazioni contemplate dallo stesso primo comma dell'art. 126 Cost., intendendo così evitare la propria rimozione e lo scioglimento del Consiglio regionale. Si potrebbe pensare, in questo caso, ad una sorta di rinvio anomalo, che, però, non sembra possa essere impedito al Presidente<sup>30</sup>.

---

prontamente produrre i suoi effetti”, venendosi così “ad attribuire in sostanza al Presidente e al Governo il potere di porre nel nulla la legge attraverso la propria inazione”. Nello stesso senso anche AINIS, *Promulgazione ed entrata in vigore*, cit., 695 ss., rilevando il carattere ordinatorio del termine, ritiene che vi possa essere una responsabilità politica del Governo per i comportamenti diretti a ritardare la pubblicazione.

<sup>28</sup> E' evidente che si tratterebbe di una misura da adottare in casi estremi, comportando lo scioglimento dello stesso Consiglio regionale.

<sup>29</sup> In tal senso, SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 87, PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 330, CHEVALLARD, *La posizione del Presidente della Giunta regionale*, cit., 933 e ss., secondo il quale l'atto di promulgazione deve essere preceduto dall'accertamento della regolarità del procedimento formativo della volontà dell'organo legislativo, ma conclude nel senso di un rinvio con messaggio motivato del Presidente al Consiglio regionale.

<sup>30</sup> Analogamente a quanto riconosciuto unanimemente in dottrina con riferimento al rifiuto di promulgazione da parte del Presidente della Repubblica, qualora la legge,

Al di fuori di queste ipotesi, il rifiuto di promulgazione della legge si configura senz'altro quale atto contrario, non solo allo statuto, ma anche alla Costituzione. Nella eventuale inerzia nell'utilizzazione di rimedi interni all'ordinamento regionale, si potrebbe dunque ricorrere ad uno strumento estremo quale la rimozione "sanzionatoria" ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost.

L'istituto della promulgazione è stato recentemente sottoposto all'attenzione della dottrina in relazione al caso della legge statutaria sarda del 2007, la quale, approvata dalla maggioranza assoluta, è stata sottoposta a *referendum*, dichiarato, però, invalido dalla Corte d'Appello di Cagliari per mancato raggiungimento del *quorum* strutturale<sup>31</sup>. Il Presidente della Regione Sardegna, su "suggerimento" unanime della dottrina<sup>32</sup>, ha

---

riapprovata a seguito del rinvio presidenziale, esponesse il Presidente ad uno dei reati di cui all'art. 90 Cost. Per tutti cfr. CICONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, cit., 105.

<sup>31</sup> La Corte d'Appello in tal caso non ha potuto giovare di una pronuncia della Consulta che risolvesse il dubbio di costituzionalità relativo alla norma regionale che prevedeva il detto *quorum* strutturale, essendo stata ritenuta priva di legittimazione attiva: sent. 149 del 2008.

<sup>32</sup> Si vedano sul sito della Regione Sardegna i pareri *pro-veritate* di BIN, ONIDA, DEMURO, CIARLO. I primi due Autori si erano particolarmente soffermati sulla natura di "atto dovuto" della promulgazione, concludendo che ciò doveva indurre il Presidente a promulgare in ogni caso, salvo l'esito sfavorevole del *referendum*. Il Presidente, dunque, non avrebbe avuto scelta. Più dibattute sono state le ragioni che facevano leva sulla natura del *referendum*: se considerato uno strumento oppositivo-sospensivo, si poteva ritenere che la promulgazione fosse dovuta in ogni caso di insuccesso del

provveduto a promulgare la legge, ma la Corte costituzionale, su impugnazione del Governo in sede di conflitto di attribuzione, ha annullato l'atto di promulgazione. Pur non affrontando espressamente tutte le problematiche evidenziate dalla dottrina, la Corte si è limitata a rilevare che, non essendo stata soddisfatta la condizione statutariamente prevista della maggioranza dei voti validi per l'approvazione *referendaria*, la delibera statutaria non avrebbe dovuto essere promulgata dal Presidente, che, dunque, promulgando, avrebbe violato l'art. 15, quarto comma, dello statuto<sup>33</sup>.

---

*referendum* stesso (DEMURO, *Invalidità del referendum e promulgazione della legge statutaria*, in *Le Reg.*, n. 3/2008, 751 ss.), se ritenuto di carattere approvativo, costituendo una fase necessaria del procedimento di formazione della legge statutaria, anche la mera mancanza del consenso popolare avrebbe impedito la promulgazione (PINNA, *Sulla promulgazione della legge statutaria sarda non approvata dal referendum*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (17 luglio 2008), CHESSA, *Problemi del quorum partecipativo nel referendum sulla legge statutaria sarda*, in *Le Regioni*, n. 3/2008, 739 ss.

<sup>33</sup> Sent. 149/2009 annotata da NOCILLA, *Quandoque bonus dormitat Homerus*, in *Giur. cost.* n. 3 del 2009, 1630 ss., PAJNO, *Il regime giuridico del controllo di costituzionalità della legge statutaria nella sent. n. 149 del 2009*, *ivi*, 1642 ss., MANGIAMELI, *Il Presidente della Regione e la legge statutaria sarda*, in *Giur. cost.* n. 4 del 2009, 3534 ss., (il quale ha rilevato che la Corte avrebbe piuttosto dovuto dichiarare la nullità, trattandosi di una “parvenza di legge statutaria”, poiché il procedimento di approvazione della delibera si era interrotto, non essendosi, di diritto, svolta la fase di consultazione del corpo elettorale), CARLOTTO, *Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149 del 2009*, in *Le Reg.*, n. 5/2009, 1089 ss., PADULA, *La legittimazione dello Stato nei conflitti fra Stato e Regioni, fra incostituzionalità degli atti regionali e invasione di competenza statale*, *ivi*, 1106 ss.

In conclusione, il Presidente non dovrebbe influire né sul contenuto della legge deliberata dal Consiglio<sup>34</sup> né sui tempi di entrata in vigore della stessa. Qualora ciò avvenisse, dal punto di vista formale, come si è detto, si verificherebbe una violazione di norme statutarie e costituzionali, e dal punto di vista sostanziale si avrebbe verosimilmente una frattura nei rapporti tra Presidente e Consiglio regionale, che, se non sanata “dall’interno”, consentirebbe verosimilmente un ricorso allo scioglimento sanzionatorio *ex art. 126, primo comma, Cost.*

---

<sup>34</sup> Se, a prima vista, un caso di contrapposizione frontale tra Presidente e Consiglio regionale in sede di promulgazione può sembrare inverosimile, in realtà potrebbe non rivelarsi tale. Anche nel caso di permanenza della consonanza politica tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta, si può, infatti, considerare la possibilità che l’organo legislativo approvi, grazie alla “assenza, casuale o meno, di un certo numero di consiglieri di maggioranza”, “leggi non conformi al programma giuntale o, addirittura, leggi sgradite al Presidente” (BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale*, cit., 117).

Vero è che il “procedimento” più semplice per superare tale situazione di crisi, determinata da una approvazione “a tradimento” della legge da parte della minoranza consiliare, sarebbe che il Presidente acconsentisse a promulgare la legge, previo accordo con la “sua” maggioranza, la quale dovrebbe immediatamente provvedere alla abrogazione della stessa. Non sarebbe, infatti, auspicabile che in un caso simile il Presidente rischiasse di esporsi ad un provvedimento sanzionatorio statale *ex art. 126, primo comma, Cost.*, rifiutando di compiere un atto che, come detto, appare dovuto in ogni caso (salvo le ipotesi-limite menzionate nel testo). Tuttavia si è detto che, pur più difficilmente, può accadere, che la contrapposizione avvenga tra Presidente e maggioranza consiliare. Che tale ipotesi non sia da escludere lo dimostra la possibilità di formazione di Giunte c.d. di minoranza (in proposito si vedano BARTOLE, BIN, FALCON, TOSI, *Diritto regionale*, cit., 114), come indica anche il dato della maggioranza assoluta richiesta per l’approvazione della mozione di sfiducia.

### 3. *L'emanazione dei regolamenti regionali.*

Nella vigenza del sistema precedente alla riforma, si sosteneva che la promulgazione<sup>35</sup> dei regolamenti regionali da parte del Presidente della Regione sollevasse problematiche del tutto analoghe a quelle della promulgazione delle leggi, con la sola differenza che il potere presidenziale di controllo nei confronti dei regolamenti avrebbe dovuto considerarsi ancor più ristretto rispetto a quello delle leggi, per effetto del più penetrante controllo di legittimità esercitato dalle Commissioni statali di controllo<sup>36</sup>. La riforma costituzionale del 1999, tuttavia, ha sostituito il termine “promulgazione” con “emanazione” dei regolamenti (art. 121, quarto comma, Cost.). Tale modifica ha suscitato opposte riflessioni dottrinali. Vi è stato, infatti, chi ha ritenuto che, anche in virtù di tale modifica, potesse discendere un'attribuzione diretta del potere regolamentare alla Giunta e che l'“emanazione” avrebbe garantito un ruolo “attivo” al Presidente della

---

<sup>35</sup> E', infatti, noto che in passato la Costituzione usava tale termine anche per i regolamenti.

<sup>36</sup> Così SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 90-91. Aggiungeva l'Autore che, nei casi delle Regioni speciali, ove era previsto che i regolamenti fossero approvati dalla Giunta, il Presidente non avrebbe potuto controllarne la legittimità, avendo immediatamente partecipato alla determinazione dell'atto.

Giunta nel procedimento di formazione dei regolamenti<sup>37</sup>. All'opposto, si è sostenuto che detta modifica costituisse solo una "precisazione terminologica priva di conseguenze pratiche"<sup>38</sup>, attribuendo al Presidente soltanto un potere analogo a quello di promulgazione (e quindi, non differente sostanzialmente dal potere che già possedeva nel regime precedente), consistente nel controllo formale dell'atto<sup>39</sup>. La giurisprudenza costituzionale, pur non essendosi espressa sulla natura del "nuovo" potere di emanazione dei regolamenti riconosciuto al Presidente, ha negato che la riforma costituzionale avesse inteso attribuire il potere regolamentare direttamente alla Giunta, chiarendo che la scelta in ordine alla sua attribuzione deve essere compiuta dagli statuti<sup>40</sup>. Nell'assenza, quindi, di esplicite indicazioni della Corte costituzionale, si possono formulare alcune

---

<sup>37</sup> CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 102 ss., FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Reg.* n. 3-4-/2000, 607, TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2002, 420 ss. ma solo con riferimento alla plausibilità della tesi secondo la quale la sostituzione del termine "promulgazione" con quello "emanazione" possa significare attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta.

<sup>38</sup> Così DEFFENU, *Art. 121*, cit, 2422.

<sup>39</sup> BALBONI, MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la l. cost. n. 1 del 1999*, in *Le Reg.* n. 2-3 del 2002, 618 ss.

<sup>40</sup> Sent. 313/ 2003.

osservazioni relativamente alla possibile consistenza del potere presidenziale di emanazione dei regolamenti regionali.

Vi è, innanzi tutto, da notare non solo che l'effettiva configurazione del potere di emanazione è discussa anche con riferimento all'attribuzione costituzionale di tale potere al Presidente della Repubblica<sup>41</sup>, ma anche che esso, a livello regionale, potrebbe apparentemente assumere diversa ampiezza a seconda della attribuzione del potere regolamentare alla Giunta ovvero al Consiglio regionale. Accogliendo la tesi che vede nel potere di emanazione una partecipazione attiva del Presidente alla formazione dell'atto, si nota che essa potrebbe trovare applicazione soltanto qualora il potere regolamentare fosse attribuito alla Giunta. Conseguentemente, tale potere assumerebbe una consistenza diversa nei singoli ordinamenti regionali, a seconda dell'organo titolare della potestà regolamentare<sup>42</sup>. Sembra invece poter "tenere" in ogni caso la tesi per la quale il potere di emanazione non si differenzerebbe da quello di promulgazione. Vero è, infatti, che nell'ordinamento regionale tale potere è espressamente attribuito al Presidente della Giunta (art. 121, co. 4, Cost.), ma, come

---

<sup>41</sup> Per un esame delle diverse teorie si possono consultare, tra gli altri, VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Milano, 1963, 73 ss. e, più recentemente, CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino, 2000, spec. 73 ss.

<sup>42</sup> O, addirittura, all'interno di un medesimo ordinamento regionale, quando la potestà regolamentare è divisa tra Giunta e Consiglio.

unanimemente riconosciuto in dottrina, gli è attribuito nella sua qualità di Presidente della Regione. Pertanto si potrebbe ritenere che, quale Presidente della Giunta, egli partecipi, verosimilmente e potenzialmente anche con peso determinante, alla deliberazione dell'atto, e, solo successivamente, quale Presidente della Regione, provveda alla sua esternazione<sup>43</sup>. E', quindi, evidente che il Presidente potrebbe influire sul merito del provvedimento fin tanto che agisca quale Presidente della Giunta ed in seno ad essa, mentre una volta che l'atto sia stato deliberato dall'organo collegiale, il Presidente sarebbe legittimato a rifiutare l'emanazione, come si è detto, solo in presenza di gravi vizi di legittimità sopravvenuti<sup>44</sup>. Se il regolamento, infatti, è adottato dalla Giunta, è difficile pensare che il Presidente possa opporvisi in sede di emanazione, sia perché, come si è detto, ha partecipato alla sua deliberazione, sia perché contrapposizioni tra assessori e Presidente della Giunta possono essere facilmente risolte a favore e ad opera del Presidente stesso<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Mantiene rilievo, dunque, la distinzione tra deliberazione ed "emissione" della fonte regolamentare, poiché le due attribuzioni sono demandate ad organi diversi. Su tale distinzione cfr. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., 51.

<sup>44</sup> VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, nel [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) 16 ed in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., tomo IV, 2339 ss.

<sup>45</sup> Letture diverse sono state avanzate a proposito del potere di nomina e revoca degli assessori riconosciuto al Presidente: vi è chi ritiene che sia un potere in realtà in mano ai partiti, che in tal modo possono "manovrare" le decisioni presidenziali, e chi, al contrario, ritiene che attraverso tale potere il Presidente possa mediare i rapporti tra i

Tutto ciò, naturalmente, si può affermare sul presupposto della inesistenza di un potere regolamentare proprio del Presidente della Giunta<sup>46</sup>.

---

diversi partiti, evitando il determinarsi di crisi. Sembra, piuttosto, da condividere l'opinione di TROILO, *La forma di governo della Regione Lombardia secondo il nuovo statuto di autonomia* in *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia*, TROILO, GORLANI (a cura di), Milano, 2008, 59, secondo il quale "... se il Presidente sarà anche il *leader* indiscusso del partito o della coalizione maggioritari in Consiglio, il regime funzionerà in termini di presidenzialismo...", "se, però, il Presidente fosse un *leader* piuttosto debole sul piano politico, o comunque fosse il capo solo di una delle forze della coalizione di governo, il vero contropotere sarebbe rappresentato, paradossalmente ma non troppo, dai partiti che lo dovrebbero sostenere".

<sup>46</sup> In dottrina, nel senso della esclusione del riconoscimento di un potere regolamentare proprio del Presidente: DE SIERVO, *Le potestà regolamentari* in RUGGERI – SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 169, ove esprime forti perplessità sull'opportunità di prevedere regolamenti presidenziali, poiché è già altrimenti assicurato un ruolo forte a tale organo ed in *Il potere regolamentare delle Regioni e degli Enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Atti del Seminario di studio*, Firenze, 14 giugno 2002, 11-12, aggiunge che proprio la sua "particolare autorevolezza istituzionale" "rende irragionevole attribuirgli uno speciale potere regolamentare, poiché una scelta del genere vorrebbe dire che si dubita che egli abbia fiducia nella Giunta regionale, malgrado sia da lui nominata, o che sia ritenuto opportuno attribuirgli una specifica responsabilità normativa piuttosto che altre funzioni di direzione e di indirizzo", GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in D'ATENA, GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie tra Unione europea e riforme costituzionali*, Milano, 2003, 38 - 39 indica il dato testuale in base al quale il Presidente *emana*, e quindi non adotta, regolamenti. Analogamente, TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni*, cit., 448, rilevando che sarebbe "ben strano che il soggetto titolare del potere di emanazione dei regolamenti ne sia anche l'artefice". Ma, come rileva OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle*

Così configurata l'estensione del potere di controllo presidenziale in sede di emanazione dei regolamenti, potrebbe suscitare preoccupazione la constatazione per la quale, una volta eliminati i controlli ad opera di organi statali sui regolamenti, la fonte regolamentare regionale sia difficilmente "controllabile"<sup>47</sup>.

Vi è preliminarmente da rilevare, però, che il timore della mancanza, o almeno evanescenza o scarsità, di strumenti di controllo sui regolamenti potrebbe attenuarsi in virtù della ormai raggiunta consapevolezza circa l'impossibilità di adozione di regolamenti indipendenti<sup>48</sup>.

In ogni caso, si può ricordare che gli strumenti di controllo sui regolamenti esistono e potrebbero essere ripartiti in "endoregionali"<sup>49</sup> ed "extraregionali": al primo tipo appartiene il controllo affidato ai vari organi

---

*Regioni*, cit., 438, tale argomentazione sarebbe superabile, anche perché nel nostro ordinamento esistono casi in cui il regolamento è emanato dallo stesso organo che lo ha deliberato. Diffuso in dottrina l'argomento secondo il quale tale esclusione sarebbe imposta dalla previsione costituzionale in base alla quale l'organo esecutivo è la Giunta, VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, cit., 17-18, sottolinea che sia dalla giurisprudenza costituzionale che dalle previsioni statutarie si evince che l'esercizio della potestà regolamentare spetta alla Giunta e/o al Consiglio regionale.

<sup>47</sup> Si sofferma su tale problema, fra gli altri, MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti*, in *Politica del diritto* n. 2 del 2003, 268.

<sup>48</sup> Tale possibilità era stata molto discussa in dottrina, ma la constatazione che nessuno statuto abbia contemplato tale tipologia di regolamento ha determinato l'esaurimento di ogni approfondimento dottrinale.

<sup>49</sup> Si considera qui soltanto il controllo di legittimità, mentre tra le forme di controllo "politico" possono essere annoverati anche il *referendum* e i pareri delle commissioni consiliari.

di garanzia statutaria<sup>50</sup>. Tale controllo, tuttavia, non è attivo in tutte le Regioni, ha effetti diversi da Regione a Regione<sup>51</sup> e non si estende a tutte le tipologie di regolamento; inoltre esso mira a garantire (essenzialmente) la conformità della fonte regolamentare alle norme statutarie. Il controllo esterno è senz'altro affidato al sistema (statale) di giustizia amministrativa<sup>52</sup>, oltre che allo strumento del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

#### 4. *Il potere di indire le elezioni.*

---

<sup>50</sup> Per alcuni cenni su tale tipo di controllo: DE SIERVO, *Il potere regolamentare delle Regioni e degli Enti locali*, cit., 12 e 31-32, reputa necessario garantire in via preventiva la legalità dei regolamenti, ma ritiene più opportuna l'istituzione di organi di consulenza interni, piuttosto che affidare i controlli all'organo di garanzia statutaria, trattandosi di un "organo essenzialmente esterno all'organizzazione amministrativa regionale", VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, cit., 25 ss., MARZANO, *I regolamenti regionali nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, nel sito web della Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna.

<sup>51</sup> Ad es., l'art. 82 dello statuto umbro prevede un obbligo di riesame, l'art. 69 dello statuto dell'Emilia-Romagna, un obbligo di motivazione e l'art. 57 dello statuto calabro prevedeva l'obbligo di attenersi al parere.

<sup>52</sup> Come è noto, serio limite alla possibilità di assicurare la "giustiziabilità" dei regolamenti (non solo regionali), è il regime di inoppugnabilità. Per un possibile rimedio a tale problema si veda MORBIDELLI, *La disapplicazione dei regolamenti nella giurisdizione amministrativa (ovvero del conflitto tra il principio di gerarchia delle fonti e il principio dispositivo)* in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1045 ss.

Nel regime preesistente alla riforma costituzionale del 1999, il potere di indire le elezioni era già attribuito al Presidente della Regione nelle Regioni ad autonomia speciale, mentre per le Regioni ordinarie vigeva la disposizione dell'art. 3 della l. 108/1968, in base alla quale le elezioni regionali erano indette dal Commissario del Governo. A seguito della suddetta riforma costituzionale, la scelta dell'organo cui attribuire tale potere è regionalizzata: a volte è effettuata negli statuti<sup>53</sup>, altre volte è compiuta (o ribadita rispetto a quanto già disposto nello statuto) dalla legislazione regionale elettorale<sup>54</sup>. Non mancano casi di silenzio di entrambe le fonti in ordine a tale attribuzione: in simili ipotesi rimane applicabile la disciplina contenuta nella l. 108/1968, così come modificata dalla l. 131/2003 (art. 10, lett. f) in base alla quale l'indizione delle elezioni regionali, "fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi elettorali", spetta al Rappresentante per lo Stato nei rapporti con il sistema delle autonomie.

Nella maggior parte dei casi, gli statuti o le leggi elettorali regionali affidano tale potere al Presidente della Giunta. E' verosimile che questa

---

<sup>53</sup> Art. 44, primo comma, statuto Abruzzo; art. 37, primo comma, lett. h, statuto Liguria; art. 51, primo comma, statuto Piemonte; art. 65, secondo comma, statuto Umbria.

<sup>54</sup> Art. 5, secondo comma, l.r. 2/2005 Lazio; art. 1, co. 6, l.r. 1/2002 Abruzzo; art. 7 l.r. 27/2004 Marche; art. 5, co. 2, l.r. 2/2005 Puglia; art. 4, co. 1, l.r. 25/2004 Toscana; art. 3, co. 4, l.r. 2/2010 Umbria.

scelta sia legata al riconoscimento costituzionale di tale organo come rappresentante dell'ordinamento regionale "considerato nella sua unità"<sup>55</sup>. La rilevata natura anfibia, induce, però, a valutare se questo potere possa essere influenzato dalla appartenenza politica del Presidente, in modo tale da sviarne (illegittimamente) l'esercizio, tenuto conto del fatto che, a differenza del vecchio sistema, le elezioni che devono essere indette riguardano anche la stessa carica di Presidente della Giunta.

Anche in questo caso, trattandosi di un atto dovuto<sup>56</sup>, si deve ritenere che, qualora il Presidente si rifiutasse di adottarlo, sia possibile ricorrere al procedimento sanzionatorio di cui al primo comma dell'art. 126 Cost., essendo più difficile ipotizzare il ricorso al potere sostitutivo, come è avvenuto in passato<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 75.

<sup>56</sup> CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Stato, popolo, governo: illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 187, con riferimento all'analogo potere del Presidente della Repubblica, rilevava che "l'omissione o anche il semplice ritardo (...) basterebbe di per sé a concretare una forma gravissima di violazione costituzionale ed involgerebbe quindi la responsabilità del Capo dello Stato".

<sup>57</sup> Ci si riferisce alla vicenda della paralisi funzionale della Regione Valle D'Aosta nel 1966, risolta con l'esercizio del potere sostitutivo, ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale con sent. 101 del 1966. Su tale episodio ci si soffermerà di nuovo a proposito del potere di convocazione del Consiglio, ma vale qui la pena di anticipare che sarebbe difficile, adesso, giustificare la legittimità dell'esercizio del potere sostitutivo utilizzando le stesse ragioni impiegate dalla Corte nella decisione citata:

Più complesso è il caso di ritardo nell'adozione dell'atto.

Infatti, non sempre i termini di adozione del decreto - previsti da statuti e, più frequentemente, da leggi regionali - sono tali da scongiurare qualsiasi discrezionalità del Presidente nel determinare la data di svolgimento delle elezioni. Più precisamente, nel caso di scadenza naturale del mandato, il Presidente ha generalmente un periodo di tempo piuttosto limitato per l'adozione di un decreto di convocazione dei comizi elettorali<sup>58</sup>. Diversamente, nel caso in cui gli organi regionali vengano meno prematuramente, il termine di svolgimento delle elezioni non è predeterminabile. Infatti, sia la dottrina<sup>59</sup> che la giurisprudenza<sup>60</sup> hanno sottolineato che in tal caso è il decreto presidenziale, che deve intervenire entro i tre mesi, a stabilire la data di svolgimento delle elezioni.

---

l'esercizio del potere sostitutivo, infatti, venne allora ritenuto legittimo in quanto strumentale alla verifica della funzionalità del Consiglio. Solo una volta accertato il mancato funzionamento del Consiglio regionale, infatti, secondo il vecchio testo dell'art. 126 Cost., si sarebbe potuto adottare un decreto di scioglimento dello stesso. Ora, invece, tale presupposto del mancato funzionamento del Consiglio regionale non figura più quale causa di scioglimento dello stesso.

<sup>58</sup> Sia l'art. 3 della l. 108/68 che le leggi regionali intervenute in materia stabiliscono che le elezioni potranno aver luogo a decorrere dalla quarta domenica precedente il compimento del quinquennio. Le elezioni dovrebbero quindi svolgersi nei tre mesi successivi a tale data o, comunque, alla scadenza del mandato. La Corte costituzionale, con la [sentenza n. 196 del 2003](#), ha infatti chiarito che in tal caso le elezioni devono aver luogo entro tre mesi e non semplicemente essere indette.

<sup>59</sup> Così STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 1/2010, 17.

<sup>60</sup> Si veda, ad es., TAR Lazio, II bis, n. 32212 del 10/09/2010.

Se, dunque, si ritenesse che, entro il termine di tre mesi, il Presidente sia normativamente vincolato ad adottare il decreto di indizione - e non che entro il medesimo termine le elezioni debbano svolgersi - , allora sarebbe possibile che il Presidente stesso gestisca il proprio potere in maniera tale da far slittare considerevolmente in avanti la data di effettivo svolgimento delle elezioni<sup>61</sup>, con il vantaggio “personale” di rimanere in carica fino alla elezione del nuovo Presidente (salvo, naturalmente, che non vi sia stata sostituzione da parte del Vicepresidente).

##### *5. I poteri relativi ai referendum regionali.*

E' opinione ormai consolidata che, a livello nazionale, la decisione relativa alla individuazione della data di svolgimento del *referendum* abrogativo sia da inquadrare come un potere sostanzialmente governativo. La legge n. 352/70 ha infatti determinato il superamento definitivo di quelle teorie che sostenevano un potere, anche sostanzialmente, presidenziale. Le critiche che, però, vengono puntualmente sollevate nei

---

<sup>61</sup> Come sottolinea STERPA, *Le dimissioni*, cit., 19-20 se il Presidente adottasse il decreto di indizione al limite della scadenza dei tre mesi, dovrebbero poi decorrere altri 45 giorni dalla affissione dei manifesti di convocazione dei comizi. Quest'ultimo sarebbe, peraltro, un termine minimo, non essendo, invece, stabilito un termine massimo per la scelta del giorno del voto. L'Autore ritiene, dunque, che in caso di “irragionevole ritardo nell'indizione del voto” possa farsi ricorso all'istituto della rimozione ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost..

confronti del concreto esercizio di tale potere da parte dell'Esecutivo, mostrano con piena evidenza che la decisione relativa alla data di svolgimento del *referendum* si presti ad una lettura in chiave politica<sup>62</sup>.

E' interessante, pertanto, valutare, a livello regionale, quali spazi si possano eventualmente dischiudere, relativamente alla individuazione della data di svolgimento del *referendum* regionale, per il Presidente della Giunta.

Il potere di indire il *referendum* è attribuito al Presidente della Giunta da quasi tutti gli statuti<sup>63</sup>.

L'arco temporale entro il quale può ricadere la scelta della data di svolgimento del *referendum* è invece stabilito (come a livello statale con la l. 352/70) dalla legislazione regionale. Tale previsione soddisfa, in ogni caso, il principio di legalità. Tuttavia, come si rilevava in relazione al medesimo problema con riguardo al livello nazionale, non può ritenersi che

---

<sup>62</sup> Non si tratta, per la verità, di sole critiche politiche, come dimostra ancora una volta l'esperienza di ricorsi al TAR e ed alla Corte costituzionale nei confronti dei decreti di fissazione dello svolgimento dei *referendum* recentemente celebrati con riferimento alla privatizzazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, all'energia nucleare ed al legittimo impedimento. Sia il TAR Lazio (con ordinanza cautelare del 1/04/2011) che la Corte costituzionale ([ord. n. 169/2011](#)) hanno confermato l'indirizzo giurisprudenziale per il quale deve essere negata qualsiasi pretesa ad interferire sulla scelta governativa relativa alla fissazione della data di svolgimento del *referendum*.

<sup>63</sup> Lo statuto toscano non menziona tale potere, ma con legge, poi, si è provveduto ad attribuirlo al Presidente.

anche lo spazio temporale prestabilito, seppure piuttosto breve, possa costituire efficace garanzia contro l'intromissione di interessi politici. E tali interessi potrebbero manifestare il loro peso: si pensi ad una decisione diretta ad evitare la coincidenza con altre date di convocazione del corpo elettorale<sup>64</sup>, al fine di agevolare il mancato raggiungimento del *quorum*<sup>65</sup>, nel caso in cui il Presidente aspiri ad un esito negativo del *referendum*, o ad una decisione in senso opposto, qualora si abbia di mira l'abrogazione dell'atto sottoposto a *referendum*<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Escluse le elezioni regionali e i *referendum* nazionali, essendo, per entrambe le ipotesi, previste apposite discipline negli statuti e nella legislazione regionale. Sulla sospensione, prevista dalla l. 352/70, del procedimento referendario dovuto alle elezioni politiche a livello nazionale, si vedano le critiche in DEVOTO, *La data di indizione del referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 1972, 977 ss.

<sup>65</sup> Si può qui rilevare che non potrebbe scongiurare tale rischio la disciplina contenuta nello statuto dell'Emilia-Romagna (art. 20, co. 5), secondo la quale la legge regionale "regola il procedimento referendario secondo tempi certi e inderogabili", pur sottolineando che detta legge (n. 8 del 2008) ridimensiona almeno il problema dello slittamento del *referendum*, stabilendo due tornate elettorali. Merita, inoltre, di essere menzionata la previsione dello statuto toscano (art. 75, co. 4), molto apprezzata dalla dottrina, per la quale il *quorum* strutturale è legato alla "maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali". Anche questa previsione, tuttavia, potrebbe non servire a scongiurare i problemi evidenziati nel testo. Una soluzione è stata invece rinvenuta dalla Regione Sardegna, essendo stata adottata un'apposita legge (n. 9/2011) che dispone l'abbinamento dei *referendum* regionali con le elezioni comunali per l'anno 2011.

<sup>66</sup> Per queste ed altre ipotesi si veda, con riferimento al *referendum ex art. 75 Cost.*, D'ALESSIO, *Sui poteri presidenziali di indizione e di fissazione della data del referendum*, in *Giur. cost.*, 1972, 2723, nt. 54.

Non sembrerebbe, pertanto, inopportuno un “aggiustamento” di tale disciplina, magari prevedendo che il Presidente debba avvalersi, relativamente alla scelta della data di svolgimento del *referendum*, di un parere dell’organo di garanzia statutaria, così come previsto dall’art. 11, co. 5, della legge dell’Emilia-Romagna (8/2008)<sup>67</sup>.

Quanto sin ora osservato circa la possibile propensione del Presidente della Giunta a sfruttare a “fini politici” il margine di scelta discrezionale ad esso riconosciuto in ordine alla scelta della data di svolgimento del *referendum*, presuppone naturalmente che il Presidente possa essere eventualmente considerato responsabile sul piano politico, ma non su quello giuridico.

Qualora, invece, il Presidente si rifiutasse o ritardasse oltre i termini stabiliti l’indizione del *referendum* e la fissazione della data, la sua responsabilità sarebbe, non solo politica ma, soprattutto, giuridica<sup>68</sup>.

Di responsabilità giuridica dovrebbe, inoltre, discorrersi con riferimento alle violazioni che il Presidente possa eventualmente commettere in

---

<sup>67</sup> Ci si soffermerà in seguito sul valore di tali pareri.

<sup>68</sup> Anche con riferimento al rifiuto o ritardo nell’adozione del decreto di indizione del *referendum* da parte del Capo dello Stato, CRISAFULLI, *Aspetti problematici*, cit., 187, riteneva trattarsi di “forma gravissima di responsabilità”. Per quanto riguarda il Presidente della Regione, potrebbe ravvisarsi un atto contrario alla Costituzione, presupposto previsto dall’art. 126, primo comma, Cost. per la sua rimozione.

relazione alle diverse attribuzioni ad esso conferite dalla legislazione regionale di attuazione dei *referendum*.

Merita, infine, attenzione la normativa regionale relativa alla possibilità di ritardare gli effetti abrogativi del *referendum*. Infatti, soltanto lo statuto del Lazio<sup>69</sup> e quello umbro<sup>70</sup> stabiliscono un unico termine di efficacia dell'abrogazione; lo statuto piemontese (art. 82), accanto al termine "ordinario" di decorrenza dell'effetto abrogativo, prevede che il Presidente, sentita la Giunta, possa ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione per un termine non superiore a sessanta giorni. La normativa abruzzese, invece, è da considerarsi illegittima. Infatti, l'art. 77, co. 3, st. prevede che, in caso di abrogazione, la legge o l'atto perdano efficacia dal sessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione della proclamazione dell'esito del *referendum*, potendo, però, tale termine essere prorogato fino a centoventi

---

<sup>69</sup> L'art. 61, con dicitura non impeccabile, stabilisce che "l'abrogazione a seguito di *referendum* ha effetto il centoventesimo giorno successivo alla pubblicazione dei risultati della consultazione popolare".

<sup>70</sup> Il settimo comma dell'art. 24 stabilisce che l'approvazione della proposta produce l'abrogazione della norma o dell'atto sottoposto a *referendum*, a partire dal sessantesimo giorno successivo alla pubblicazione del risultato della consultazione nel B.U.R.. L'art. 36 della l. 14/2010, di conseguenza, non avrebbe potuto prevedere alcun potere di ritardare gli effetti abrogativi in capo al Presidente, disponendo pertanto che esso debba pubblicare, "immediatamente" dopo il ricevimento della comunicazione del verbale da parte dell'Ufficio centrale regionale, il decreto che, in caso di esito favorevole del *referendum*, contiene la dichiarazione di abrogazione della disposizione sottoposta a *referendum*, la quale decorre dal sessantesimo giorno successivo alla data di pubblicazione.

giorni “con legge”. Il terzo comma dell’art. 23 della l. r. n. 44/2007 prevede, invece, che “il Presidente, sentita la Giunta, con il decreto di proclamazione dell’esito del *referendum* può ritardare, indicandone espressamente i motivi, l’efficacia dell’abrogazione per un termine non superiore a centoventi giorni dalla data di pubblicazione”. Tale norma appare, dunque, costituzionalmente illegittima, per violazione dell’art.123 Cost., non potendo essere rimessa ad un decreto presidenziale la scelta di ritardare l’efficacia dell’abrogazione rispetto al termine prestabilito, in quanto lo statuto ha previsto che detta scelta debba essere compiuta con legge (e, quindi dal Consiglio regionale e non dal Presidente della Giunta). Simili dubbi di illegittimità non dovrebbe, al contrario, suscitare la legge regionale toscana (n. 62/2007, art. 43), la quale prevede lo stesso potere presidenziale di ritardare, con decreto, l’abrogazione, per un termine non superiore a sessanta giorni. Infatti lo statuto toscano non fissa il termine “ordinario” dell’effetto abrogativo, lasciandolo, così, nella disponibilità del legislatore regionale.

Una delle maggiori innovazioni apportate dai nuovi Statuti con riferimento al *referendum* abrogativo, è stata quella di sottrarre il controllo delle richieste referendarie al Consiglio regionale, per affidarlo ai nuovi organi di garanzia statutaria, laddove esistenti<sup>71</sup>. Pressoché unanimemente

---

<sup>71</sup> E’ noto che la Regione Marche non ha previsto simile organo, mentre la Regione Calabria, che inizialmente lo prevedeva, ha abrogato la disposizione che lo istituiva,

la dottrina aveva, infatti, criticato la scelta adottata, in tal senso, nel vecchio sistema<sup>72</sup>. Vi è, però, da rilevare che, valutando la legislazione attuativa sin ora adottata, l'ampiezza di tale controllo varia da Regione a Regione e non sempre esso risulta interamente attribuito a tali organi di garanzia<sup>73</sup>.

Per quanto qui interessa, al Presidente della Giunta vengono affidati vari compiti.

Non sembrano destare preoccupazioni i poteri di sollecitazione attribuiti al Presidente nei confronti degli organi di garanzia statutaria, spesso dovuti al solo fatto che il giudizio di tali organi è già compiuto - trattandosi di un giudizio di ammissibilità - nel momento in cui possono, eventualmente,

---

così sopprimendolo. Naturalmente non prevedono organi di garanzia gli statuti di "prima generazione", non modificati a seguito della riforma costituzionale.

<sup>72</sup> Fra i tanti, SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, 114 ss. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.* 1974, 2795 ss., SPAGNA MUSSO, *Il referendum regionale: aspetti problematici*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Milano, 2008, tomo II, 1385 ss., FALCON, "Diritto" al referendum regionale e giudizio di ammissibilità nella prospettiva della giurisdizione, in *Le Reg.*, 1983, 264 ss.

<sup>73</sup> Per una valutazione analitica dei compiti relativi al procedimento referendario affidati agli organi di garanzia statutaria: PASTORE, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria "di seconda generazione"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 2/2009 ed in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., tomo III, 1611 ss., ALOISIO e PINARDI, [Il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce di una visione complessiva delle competenze loro assegnate: tra aspettative e pessimismi eccessivi](#), in [Consulta online](#), 21/12/2010, ed ora in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, 15 ss, ROMBOLI, *L'esperienza degli organi di garanzia statutaria*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., tomo IV, 1993 ss.

intervenire nuovi fatti, che ne rendono necessario un ulteriore intervento. Così, secondo la l. 8/2008 dell'Emilia-Romagna, spetta alla Consulta di garanzia statutaria, su richiesta del Presidente della Giunta, la concentrazione di istanze referendarie (art. 22), la delibera di improcedibilità dello svolgimento del *referendum* nel caso di abrogazione totale intervenuta prima della celebrazione dello stesso (art.25, co.1), la nuova delibera di ammissibilità nel caso di abrogazione parziale, di altra disciplina della stessa materia o di modifiche della disposizione oggetto di *referendum*, sempre prima dello svolgimento dello stesso. Attraverso tale ultima delibera vengono individuate le disposizioni oggetto di *referendum* ed eventualmente modificato il quesito referendario. Analoga disciplina è contenuta nella legge toscana (n. 62 del 2007), con la differenza che, salvo nel caso di abrogazione totale, il Collegio di garanzia statutaria è sempre tenuto alla consultazione dei delegati, non prevista nella disciplina legislativa della Emilia-Romagna. La legge piemontese relativa alla costituzione e disciplina della Commissione di garanzia (n. 25 del 2006), attribuisce a tale organo il compito di concentrare le richieste referendarie, prevedendo la comunicazione della deliberazione in tal senso al Presidente della Giunta (art. 11 u.c.).

Diversamente potrebbero essere considerati i compiti assegnati al Presidente dalle leggi abruzzese ed umbra (rispettivamente, n. 44 del 2007 e 14/2010). In entrambe, infatti, sono prestabiliti due momenti di verifica

della eventuale, intervenuta, abrogazione: il primo è collocato in sede di verifica dell'ammissibilità, il secondo può avvenire prima dello svolgimento del *referendum*. Questo secondo controllo sembra affidato principalmente al Presidente della Regione, anche se su "conforme parere" dell'organo di garanzia statutaria. Le disposizioni delle due leggi utilizzano termini diversi, che potrebbero evocare un diverso "peso" del ruolo presidenziale: stando alla legge umbra, nel caso di abrogazione totale o parziale, il Presidente "dichiara", stando, invece, a quella abruzzese, che il Presidente, con analogo decreto, "stabilisce", se la consultazione abbia egualmente luogo e su quali disposizioni si debba svolgere. Tale peso sarà, naturalmente, inversamente proporzionale a quello del parere dell'organo di garanzia statutaria.

Vale la pena, in ogni caso, di ricordare che tutte le attività di controllo, e non solo quelle relative alla valutazione dell'effetto abrogativo dovuto all'intervento di nuove norme, presentano particolari aspetti di complessità<sup>74</sup>. Potrebbe, perciò, avanzarsi qualche dubbio sulla opportunità di affidarli ad un organo politico, quale il Presidente della Giunta.

## 6. *Il potere di convocazione del Consiglio regionale.*

---

<sup>74</sup> Da sempre sottolineati in dottrina, ma si veda in particolare, quanto alle attività menzionate nel testo, PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, spec. 101 ss.

Nell'ordinamento regionale precedente alla riforma costituzionale, quasi tutti gli statuti attribuivano al Presidente della Regione il potere di convocazione del Consiglio regionale per la sua prima riunione<sup>75</sup>. La dottrina riteneva trattarsi di un potere il cui esercizio rispondesse "all'interesse generale al pieno funzionamento dell'intera organizzazione regionale"<sup>76</sup>. Attualmente, nessuno dei nuovi statuti adottati attribuisce tale potere al Presidente della Giunta, scegliendo, verosimilmente per valorizzare l'autonomia dell'organo consiliare, di attribuirlo o al Presidente del Consiglio regionale uscente, oppure al Consigliere più anziano.

Come in passato, invece, i nuovi statuti continuano ad attribuire al Presidente della Giunta il potere di convocazione straordinaria del Consiglio. La ragione dell'attribuzione di tale potere era controversa in dottrina: alcuni ritenevano che anch'esso fosse riconosciuto al Presidente in virtù del suo compito di rappresentanza dell'intero ordinamento

---

<sup>75</sup> Eccetto Abruzzo, Toscana e Veneto, che lo attribuivano al Presidente del Consiglio regionale uscente, e Liguria e Lombardia, che non prevedevano quale fosse l'organo titolare del potere.

<sup>76</sup> In questi termini, GABRIELE, *Presidente della Regione*, in *Enc. Giur.*, XXIV, Roma, 1991, 14; analogamente, SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 77.

regionale<sup>77</sup>, altri rilevavano che nel suo esercizio non potesse essere disconosciuto un interesse proprio dell'organo esecutivo<sup>78</sup>.

In effetti, sembra che tale istituto possa ben prestarsi ad un'utilizzazione *double face*: l'interesse "politico" al suo esercizio emergerebbe come strumento di sollecitazione nei confronti del Consiglio da parte dell'Esecutivo regionale, per l'attuazione del programma politico<sup>79</sup>. Quale strumento di tutela dell'intero ordinamento regionale, invece, potrebbe essere utilizzato dal Presidente della Giunta nei casi in cui gli altri soggetti, cui tale potere è anche attribuito in via preferenziale dagli statuti, non lo esercitassero. Un caso del genere si è verificato nel 1966 in Valle D'Aosta, laddove, tuttavia, nessuno degli organi cui era attribuito il potere di convocazione straordinaria, lo esercitò. Fu necessario, pertanto, l'intervento sostitutivo statale, ritenuto legittimo dalla Corte, in quanto intervento necessario alla verifica del requisito della mancanza di funzionalità del Consiglio, che avrebbe potuto condurre all'adozione di un decreto di scioglimento ai sensi dell'art. 126 Cost<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, cit., 72.

<sup>78</sup> GABRIELE, *Presidente della Regione*, cit., 14, BARTOLE, *Giunta regionale*, cit., 22.

<sup>79</sup> Si veda DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali, Quaderno 2009 Il Filangeri*, Napoli, 2010, 167 ss. per altri, analoghi, strumenti di sollecitazione riconosciuti all'Esecutivo.

<sup>80</sup> Sent. 101 del 1966, in *Giur. cost.*, 1966, 1553 ss., con pubblicazione di memoria difensiva per la Regione Valle D'Aosta di CRISAFULLI e osservazioni di MAZZIOTTI,

## *7. Il potere di ricorrere alla Corte costituzionale.*

Il potere di decidere se ricorrere al Giudice delle leggi è attribuito, a livello costituzionale (l. cost. n. 1/1948, art. 2), alla Giunta regionale. La legge 87 del 1953 specifica, poi, che la questione di legittimità costituzionale è promossa dal Presidente della Giunta, previa delibera di quest'ultima (art. 32, co. 2, modificato dall'art. 9, co. 2, l. 131/2003)<sup>81</sup>.

Non sembra, pertanto, possibile ritenere che sia consentito agli statuti attribuire a qualsiasi altro organo il potere di deliberare in ordine alle azioni da promuovere innanzi alla Corte costituzionale. Già nel lontano 1962 la Corte costituzionale aveva categoricamente escluso che il potere di deliberare il ricorso potesse essere attribuito al Presidente della Giunta, riconoscendo nella Giunta l'unico organo competente. Valutando, però, il peso che il Presidente ha assunto in seno all'organo che presiede, non può non considerarsi il potere attribuito alla Giunta come potere, almeno virtualmente, condizionato dalla volontà presidenziale.

---

*Condizioni di validità della rinuncia al giudizio e poteri istruttori in ordine allo scioglimento dei Consigli regionali e GALIZIA, Sfiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale.*

<sup>81</sup> Per quanto concerne il conflitto di attribuzione, le stesse regole sono previste dall'art. 39 della medesima legge n. 87.

Inoltre, se, come è stato ritenuto in dottrina<sup>82</sup>, a fronte di una non lineare giurisprudenza costituzionale sul punto, dovesse essere riconosciuto al Presidente della Regione il potere di integrare o modificare il parametro in sede di promozione del ricorso, rispetto a quello contemplato nella deliberazione della Giunta, potrebbe dischiudersi al Presidente un certo margine di decisione in merito.

Comprensibili, in ogni caso, sono le preoccupazioni della dottrina quanto al problema della titolarità in capo all'Esecutivo del potere di compiere scelte che hanno chiara e rilevante incidenza sulla potestà legislativa, spettante alle Assemblee<sup>83</sup>. Problema serio, se si considera che, nella disputa tra chi riteneva il ricorso come “attività neutrale e *spoliticizzata*” e chi ne riconosceva l'inevitabile “politicità”<sup>84</sup>, si è innegabilmente affermata, anche in via di fatto, quest'ultima teoria.

---

<sup>82</sup> PADULA, *Requisiti della delibera di impugnazione e requisiti del ricorso: un'ulteriore strettoia nel giudizio in via principale?* in *Le Regioni*, n. 6 del 2008, spec. 1096.

<sup>83</sup> Da ultimo, BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni* n. 2-3/2004, 652, rileva come nel caso che ha dato origine alla nota [sentenza n. 313 del 2003](#) in tema di potestà regolamentare, tale problema si è posto in tutta la sua gravità, avendo la Giunta, “*padrona* dei giudizi costituzionali”, “cercato di affermare il proprio completo, immediato e inderogabile (...) dominio sulla potestà normativa secondaria”. Facendo valere tale tesi, la Giunta avrebbe evidentemente provocato una riduzione dell'autonomia statutaria.

<sup>84</sup> La ricostruzione delle diverse motivazioni a sostegno delle due tesi, con riferimento all'impugnazione delle leggi regionali, sono analizzate da GIANFRANCESCO,

Vero è che la giurisprudenza costituzionale può fornire un orientamento delle “[scelte contenute nelle] delibere” degli Esecutivi<sup>85</sup>, rendendole così meno discrezionali, ma ciò non risolverebbe, in ogni caso, il problema di un’eventuale inerzia di detti organi nell’attivazione del giudizio costituzionale<sup>86</sup>. E’ stata, infatti, riscontrata in dottrina la sensibilità degli Esecutivi nei confronti del “colore politico dell’avversario”<sup>87</sup>.

Se, come si è detto, gli statuti non possono derogare all’allocazione, costituzionalmente stabilita, del potere di deliberazione del ricorso in capo

---

*Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedimentali*, Milano, 1994, 84 ss.

<sup>85</sup> In tal senso, CALZOLAIO, *La delibera governativa di impugnazione delle leggi regionali nella prassi*, 25 settembre 2007, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14.

<sup>86</sup> Problema su cui si è soffermata SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?* nella relazione in occasione del Seminario su *I ricorsi in via principale* (svoltosi il 19/11/2010 presso la Corte costituzionale), ricordando che si configurano quali possibili rimedi sia il ricorso in via incidentale che, in certa misura, il potere di proposta riconosciuto al C.A.L.

<sup>87</sup> CALZOLAIO, *La delibera governativa*, cit., 19 ss, SALAZAR, *Politicità e asimmetria*, cit. rileva che la polarizzazione del sistema politico induce a ritenere che l’inerzia nell’impugnazione possa essere determinata da “taciti patti di non belligeranza tra maggioranze consonanti fra di loro”. Si veda GIANFRANCESCO, *La rinuncia al ricorso nel giudizio in via principale all’indomani della riforma del Titolo V. Alcune brevi considerazioni* in *Giur. cost.* n. 3 del 2002, 1495 ss. per un caso di rinuncia al ricorso dovuto all’avvicendamento tra Governi espressione di maggioranze politiche diverse.

alla Giunta<sup>88</sup>, essi possono ben prevedere meccanismi di coinvolgimento del Consiglio regionale in tale decisione.

Analizzando gli statuti sinora adottati, si può notare che alcuni di essi non menzionano l'organo competente a deliberare il ricorso<sup>89</sup>, e perciò vale la previsione contenuta nell'art. 2 della l. cost. 1/1948 che impone che sia la Giunta a provvedere. Di conseguenza, dovrebbe essere considerata pleonastica la previsione, contenuta nella maggior parte degli statuti, sulla competenza dell'organo collegiale esecutivo relativa alla deliberazione del

---

<sup>88</sup> Anche se BALBONI (*La potestà regolamentare*, cit., 652) si chiede se la competenza statutaria in materia di “forma di governo” possa “consentire una deroga, totale (con trasferimento del potere) o parziale (con previsione di poteri di indirizzo o impulso), al modello tradizionale, in cui il Consiglio è del tutto escluso dal contenzioso con lo Stato”. Come si è affermato nel testo, non sembra che la norma costituzionale che attribuisce il potere di deliberare il ricorso alla Giunta possa essere derogata dagli statuti. Infatti, sembra plausibile ritenere che gli statuti possano muoversi “liberamente” solo laddove consentito dalle norme “dispositive” della Costituzione (così OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 135 ss.). Inoltre, ed in ogni caso, il potere in questione non si esaurisce all'interno dei singoli ordinamenti regionali, ma proietta l'Ente nella più vasta organizzazione statale (nel senso di ritenere inderogabili le norme dedicate alla partecipazione della Regione ad attività dello Stato, anche sotto il profilo della individuazione dell'organo competente ad adottare le decisioni, ancora OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 163).

<sup>89</sup> Liguria, Abruzzo, anche se l'art. 71 dispone che il Consiglio delle autonomie locali può proporre “alla Giunta e al Consiglio” la promozione della questione di legittimità costituzionale. La Calabria dedica un'apposita disposizione (art. 45) al ricorso alla Corte costituzionale, pur non contemplando l'organo competente a deliberare il ricorso. E' però previsto che il Consiglio delle autonomie locali si possa rivolgere al Consiglio regionale per chiedere di pronunciarsi in merito ai rilievi mossi nei confronti di una legge regionale che leda l'autonomia locale.

ricorso, mentre, scontata ma non pleonastica sarebbe la previsione per la quale al Presidente della Giunta spetta il potere di “promozione” dei ricorsi. Lo statuto toscano (art. 34) prevede solo che sia il Presidente della Giunta a “promuovere” i giudizi di costituzionalità, presupponendo, dunque, la competenza della Giunta a deliberarli. Singolarmente, l’art. 70, lett. i), dello statuto umbro stabilisce che alla Giunta spetti il potere di “promuovere” i giudizi innanzi alla Corte costituzionale.

Quanto al coinvolgimento del Consiglio regionale, alcuni statuti prevedono un dovere, in capo alla Giunta, di “comunicazione” al Consiglio regionale: della delibera (Campania, art. 51, lett. f), nella prima seduta, e Lombardia, art. 28, lett. g) o della promozione dell’impugnazione (Lazio, art. 41, e Marche, art. 26 u.c.: ove si stabilisce la “immediata” comunicazione).

Altri statuti contemplano un dovere di “informazione”, anche in questo caso, a volte della delibera (Emilia-Romagna, art. 46, secondo comma, lett. j, Piemonte, art. 56, secondo comma, lett. f) ed altre della promozione del giudizio da parte del Presidente della Giunta (Toscana, anche se si stabilisce che tale informazione debba essere “preventiva”, art. 34).

Lo statuto abruzzese (art. 71 u.c.), non prevedendo discipline simili a quelle appena ricordate, stabilisce però che il Consiglio delle autonomie locali possa proporre la sollevazione della questione di legittimità costituzionale sia alla Giunta che al Consiglio, lasciando, così, solo

intravedere un coinvolgimento di tale ultimo organo nella decisione relativa alla deliberazione del ricorso.

Particolarmente forte appare il coinvolgimento del Consiglio regionale nella disciplina statutaria dell'Emilia-Romagna, ove si prevede che quest'ultimo organo propone al Presidente della Giunta la promozione delle questioni di legittimità costituzionale (art. 28, co. 4, lett. f) e che “esamina, esprimendo proprie valutazioni e proposte, l'esercizio della facoltà di ricorso alla Corte costituzionale” (art. 28, terzo comma).

Infine, strumenti che dovrebbero rivelarsi efficaci, quanto meno ad attenuare l'influenza delle ragioni politiche sulla deliberazione a ricorrere, sono previsti dagli statuti lombardo (art. 60 lett. e) e piemontese (art. 92)<sup>90</sup>. Stando ai quali, il peso dell'Esecutivo dovrebbe essere attenuato in virtù di un intervento consultivo da parte degli organi di garanzia statutaria. Secondo la previsione lombarda, tale organo esprime parere, su richiesta della Giunta, in ordine alla impugnazione delle leggi statali o di altre Regioni; è evidente, però, che, spettando il potere di richiedere l'intervento della Commissione alla sola Giunta, esso presenta il carattere di un mero ausilio tecnico, non realmente in grado di orientare la decisione “politica”

---

<sup>90</sup> Ma SPADARO, *Dal “custode della Costituzione” ai “custodi degli Statuti”. Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Reg.* n. 6 del 2006, 1095, non esclude che pareri alle Giunte in ordine all'impugnazione delle leggi statali possano essere richiesti anche in tutte le altre Regioni, pur se non sia stata prevista simile funzione in capo all'organo di garanzia statutaria.

dell'Esecutivo di ricorrere o meno alla Corte costituzionale. La Commissione di garanzia statutaria piemontese, invece, esprime parere “sul carattere invasivo delle leggi ed atti aventi valore di legge dello Stato”, su richiesta del Presidente della Giunta, del Presidente del Consiglio regionale, di un terzo dei consiglieri o del Consiglio delle autonomie locali.

La Commissione di garanzia piemontese è stata chiamata ad esercitare la propria funzione consultiva in materia (pareri nn. 1 e 2 del 2010). E' interessante notare, ricordando che la principale funzione della Commissione è quella di interpretare le norme statutarie, che tale organo sottolinea il proprio compito nei seguenti termini: “informare le scelte del Presidente della Regione, giusta l'autorizzazione della Giunta, di promuovere questione di legittimità costituzionale, di rinunciarvi o di impartire istruzioni a chi rappresenta la Regione in giudizio”.

Vi è, infine, da considerare il peso che riveste anche il potere di deliberare la rinuncia ad una controversia già instaurata. In proposito, costituendo tale potere il rovescio della medaglia di quello relativo alla deliberazione del ricorso, è da riconoscere in capo alla Giunta. Vero è che spesso la cessazione della materia del contendere deriva da decisioni dell'organo legislativo (modifica, sostituzione, ecc. ... dell'atto impugnato). Nei casi, però, in cui la rinuncia al ricorso non sia legata alle evenienze appena menzionate, si può notare come il baricentro si sposti ancor più sugli Esecutivi regionali: se, prima della riforma costituzionale, infatti, vi

era una “contrattazione” tra governo centrale e Consiglio regionale, ora questo momento transattivo è spostato in sede contenziosa<sup>91</sup>.

8. *Il potere di rappresentanza all'interno degli organi interregionali.*

Il Presidente della Regione rappresenta l'ente di appartenenza all'interno delle diverse sedi collegiali interregionali e miste: vengono in esame, in particolare, la Conferenza permanente Stato-Regioni e la Conferenza unificata. Si deve ritenere che tale funzione non possa essere attribuita istituzionalmente ad altri organi, essendo costituzionalmente stabilito che sia il Presidente della Giunta a rappresentare la Regione; resta ferma,

---

<sup>91</sup> Si vedano in proposito RONCHETTI, *La giurisprudenza costituzionale nel 2003*, in ISSIRFA-CNR, *Secondo Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2004, 208, RUGGERI, *Giudizio sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del Titolo V (“modello” ed esperienza a confronto)* in *Ist. Fed.* 5/2006, 789, ove si segnala che la cessazione della materia del contendere spesso deriva dalla “contrattazione” (che prima avveniva nella fase del rinvio della legge regionale) svolta in pendenza del giudizio di costituzionalità. Tale segnalazione è confermata, anche attraverso un'analisi della casistica, da STERPA, *“Negoziate le leggi”: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 17/2011. GIANFRANCESCO, *Le procedure di composizione dei conflitti tra Stato e Regioni*, relazione in occasione del Seminario su *I ricorsi in via principale*, cit., ricorda che persiste un'attività di contrattazione informale, anche al di fuori del giudizio di costituzionalità, seppure poco incisiva dal punto di vista quantitativo e priva di rilevanza giuridica.

naturalmente, la possibilità di delegare la rappresentanza nelle Conferenze ad Assessori<sup>92</sup>.

La nota e rilevante incidenza delle decisioni assunte in tali sedi, però, rende opportuna una disciplina che obblighi il Presidente ad un confronto, soprattutto con l'organo legislativo regionale. Il peso crescente di tali organi, sulle spalle dei quali ricade gran parte della realizzazione del principio di leale collaborazione, rende sempre più impellente la soluzione ai numerosi problemi da essi posti, che la dottrina ha da tempo evidenziato<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Come previsto espressamente dall'art. 68 dello statuto abruzzese. Non sembra, tuttavia, necessaria una previsione normativa apposita da parte delle Regioni, la possibilità di delega essendo presupposta dal dlgs. 281/1997 che all'art. 2, secondo comma, prevede che l'assenso delle Regioni, per alcuni atti, è espresso "dalla maggioranza dei presidenti delle regioni (...) o da assessori da essi delegati a rappresentarli nella singola seduta".

<sup>93</sup> L'incidenza dell'attività delle Conferenze sull'attività normativa e, soprattutto, legislativa, il peso nettamente prevalente della componente statale al loro interno. Limitandoci all'ultimo decennio, si possono segnalare, fra gli altri: BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali* in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, 233 ss.; BIN, RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 6/2006, 918, BIN, *La prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 6/2007, 659 ss; CAMELLI, *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istituzioni del Federalismo* 2/2010, 309 ss; CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale* in *Le Regioni* 3-4/2000 e *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle Conferenze"?* in *Le Regioni* n. 5 del 2002,

Lasciando sullo sfondo le grandi questioni che riguardano problematicamente tali organi, sembra interessante concentrarsi sulla ricerca del peso e del ruolo della volontà dei singoli Presidenti di Regione all'interno di essi.

Sembra fondamentale, innanzi tutto, evidenziare che, una volta entrati in tali Collegi, i Presidenti (o gli Assessori delegati), potrebbero sentirsi liberi

---

CARPANI, *La collaborazione strutturata tra Regioni e tra queste e lo Stato. Nuovi equilibri e linee evolutive dei raccordi "verticali" ed "orizzontali"* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 19/2009; D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *Rass. Parl.* n. 1/2007, 31 ss. e ID., *Diritto regionale*, cit., 331 ss, ID., *Il sistema delle Conferenze*, in *Rass. Parl.* n. 2/2010, 419 ss., MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana* in *Studi e interventi* in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it) e ID., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze* in *Istituzioni del Federalismo. Quaderni*, n. 2/2010, 257 ss; MARINI, *La "pseudo collaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in D'ATENA, GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti, autonomie tra Unione europea e riforma costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Milano, 2003, 339 ss.; PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana* in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, 473 ss; RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi* in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 263 ss.; RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura* in *Le Regioni* n. 1/2003, 195 ss; TAMBURRINI, *La Conferenza Stato-Regioni nel biennio 2005-2006* in ISSiRFA-CNR, *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2007 e *Gli istituti della leale collaborazione: la Conferenza Stato-Regioni nel 2007* in ISSiRFA-CNR, *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008 e *I raccordi cooperativi nel biennio 2008-2009: il ruolo della Conferenza Stato-Regioni*, in *Studi e interventi*, Milano, 2010; TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2 del 2010, 93 ss; VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*. Editoriale in *Le Regioni* n. 5/2003, 691 ss.

di “muoversi” al di fuori della relazione fiduciaria che li lega agli enti di appartenenza, la quale si arresta “alle soglie del collegio”<sup>94</sup>. Ne deriva l’importanza della predisposizione, da parte degli statuti regionali, di meccanismi di controllo sulla condotta dell’Esecutivo regionale da parte del Consiglio. Solo cinque dei nuovi statuti hanno affrontato il problema della disciplina del controllo consiliare sull’attività dell’Esecutivo nelle Conferenze<sup>95</sup>. In tutti gli altri casi si deve ritenere che il Presidente della Giunta (o l’assessore), potendo utilizzarsi nei suoi confronti gli ordinari strumenti di controllo riconosciuti in capo al Consiglio, sia comunque responsabile sul piano politico<sup>96</sup>, attraverso il meccanismo della sfiducia (e, per l’Assessore, della revoca da parte del Presidente).

Come è stato osservato, il Presidente della Giunta, all’interno della Conferenza, veste contemporaneamente tre diversi abiti: rappresenta la Regione, è esponente di (o comunque legato a) un partito politico e, quale membro della Conferenza, è parte del “sistema regionale”<sup>97</sup>. Di qui il dubbio che, nell’attività svolta in Conferenza, il Presidente possa

---

<sup>94</sup> Così, D’ATENA, *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, 65.

<sup>95</sup> Si tratta degli statuti: Abruzzo (art. 68), Emilia-Romagna (art. 46), Marche (art. 26) e Piemonte (art.98). Lo statuto calabrese prevede il “diritto del Consiglio ad una informazione preventiva e successiva sugli affari comunitari” che, come noto, sono trattati (soprattutto) nell’ambito delle Conferenze (art. 42). Per un’analisi di tali disposizioni si veda RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi*, cit., 280 ss.

<sup>96</sup> BIN, *La prassi della cooperazione*, cit., 704.

<sup>97</sup> RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 228.

perseguire interessi di partito anziché territoriali<sup>98</sup>, tradendo il suo “mandato” di rappresentante della Regione.

La rappresentanza paritaria ed individuale dovrebbe servire a far emergere il punto di vista di ogni Regione, ma tale emersione dipende soprattutto dal *quorum* necessario per adottare i diversi atti: la previsione della regola maggioritaria, infatti, porta ad un appiattimento delle posizioni regionali<sup>99</sup>. Tuttavia, nemmeno la previsione dell’unanimità risolve ogni problema: innanzi tutto, perché, non essendo previsto un *quorum* strutturale, l’atto si perfezionerebbe anche nel caso in cui fosse assente la

---

<sup>98</sup> MARINI, *La “pseudo collaborazione”*, cit., , 348, ritenendo, tuttavia, che l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni avrebbe potuto favorire la “regionalizzazione” dei partiti e quindi recidere il legame con i partiti (nazionali) di appartenenza. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 210, ritiene, invece, che proprio l’elezione diretta dei Presidenti delle Regioni abbia innescato “la miccia che ha fatto esplodere le tensioni tra logiche partitiche e logiche territoriali”. Lo studio dell’a. tende a dimostrare, anche attraverso l’analisi dei singoli episodi, la maggiore forza della logica territoriale, 215 ss. Alla stessa conclusione perviene CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze in Ist. Fed. n. 1 del 2006*, 14 e 25. Nel senso, opposto, di una prevalenza, quanto meno episodica, delle logiche partitiche: CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni per l’attuazione del federalismo* nel [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 6 e FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra materia comunitaria e altre novità di sistema in Le Istituzioni del Federalismo n. 6/2007*, 719.

<sup>99</sup> Così D’ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano 1988, ora in *Costituzione e Regioni*, cit., 65, MARINI, *La “pseudo collaborazione”*, cit., 348, ha proposto una ristrutturazione dell’organo in modo da riconoscere il diritto di parola, emendamento e voto ai singoli Presidenti, TAMBURRINI, *Quarto rapporto*, cit.

maggioranza delle Regioni<sup>100</sup>. Vero è che la posizione unanime espressa in sede di Conferenza costituisce il frutto di trattative svolte dai Presidenti delle Regioni in altra sede: ci si riferisce, in particolare, alla Conferenza delle Regioni<sup>101</sup>. In seno a tale ultimo organo, dunque, dovrebbe emergere il punto di vista di ogni singola Regione, che poi confluirà nella posizione comune espressa dal “fronte regionale” in sede di Conferenza Stato-Regioni. Il regolamento interno adottato dalla Conferenza delle Regioni stabilisce sia il *quorum* strutturale che quello funzionale (art. 4). Quanto al primo, si prevede che la riunione sia valida con la presenza di almeno un terzo dei componenti (salvo che per sedute particolari, menzionate dal quinto comma dell’art. 4). In relazione al secondo, se la regola è quella del voto favorevole della maggioranza dei presenti, si prevede che gli accordi e le intese fra le Regioni e con il Governo sono valide con il voto favorevole

---

<sup>100</sup> Così DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata fra previsione legislativa e prassi difforme in Le Regioni* n. 4/2003, 637.

<sup>101</sup> In tal senso, tra gli altri, BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.* n. 6 del 2002, 4185, RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni*, cit., 208, CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, cit, 27. Per approfondimenti sulla Conferenza dei Presidenti delle Regioni (o Conferenza delle Regioni) si vedano, in particolare: CAPRIO, *Una vera Conferenza delle Regioni*, cit., e FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni*, cit., 714 ss. Il primo autore si esprime criticamente sulla mancata istituzione “legale” di tale organo, denunciandone l’abusività e la mancanza di trasparenza e proponendo la soluzione di una sua regolamentazione. Il secondo autore esprime perplessità sulla opportunità di regolamentazione, ritenendo che, come è avvenuto in Spagna, essa possa comportare un irrigidimento con conseguente minore funzionalità dell’organo, 736 ss.

di tutti i presenti. Altre due norme del regolamento sembrano rilevanti: il settimo comma dell'art. 4 stabilisce che “le determinazioni relative agli argomenti trattati dalle Commissioni sono adottate previo dibattito solo nel caso in cui lo richieda motivatamente un Presidente o un suo delegato” ed il dodicesimo comma dello stesso articolo dispone che “le Regioni impossibilitate a partecipare alle sedute dell'Assemblea con propri rappresentanti possono esprimere loro posizioni per iscritto, che vengono comunicate ai presenti”. L'emersione dell'opinione della singola Regione è infatti fondamentale. E lo è anche perché la Corte costituzionale, in passato, ha “negato giustizia” alla Regione che, assente alla seduta della Conferenza Stato-Regioni, non abbia provveduto a manifestare, previamente ed anche solo informalmente, il proprio dissenso<sup>102</sup>.

#### *9. Il potere di firma di accordi e intese internazionali.*

La previsione costituzionale di un “potere estero” regionale (art. 117 u.c. Cost.) ha inizialmente destato preoccupazione per l'ampia formula con cui

---

<sup>102</sup> Si vedano le sentenze [206/2001](#), con nota di MARINI, *Il “plusvalore” dei termini di impugnazione e la degradazione (ad “inviti”) delle intese Stato-Regioni*, in *Giur. cost.* n 3 del 2001, 1596 ss. e la [n. 507 del 2002](#), con nota di DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata*, cit. e BIN, *Le deboli istituzioni*, cit. In particolare, tale ultimo autore ritiene che queste sentenze lascino pensare che “per la Corte potrebbe avere significato il dissenso espresso da una regione non solo se formalizzato nei verbali della seduta della Conferenza, ma anche in qualsiasi altra forma, anche fuori della Conferenza, purché prima della seduta stessa”, 4187.

è stato configurato, tanto che la dottrina si è impegnata nella ricostruzione di esso in modo da metterne in evidenza i limiti rinvenibili nel contesto costituzionale<sup>103</sup>. Una volta individuata, dunque, la reale consistenza di tale

---

<sup>103</sup> Per le prime osservazioni sul tema si vedano: BILANCIA, *Un nuovo ruolo per le Regioni in materia di rapporti internazionali?* (6 dicembre 2001) e *Ancora sulle competenze delle Regioni in materia di rapporti internazionali* (7 gennaio 2002), entrambi in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Ist. Fed.* n. 1 del 2002, gli studi contenuti in BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. Pubbl. comp. ed eur.* n. 3 del 2002, 1325 ss., CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni* in *Ist. Fed.* n. 1/2002, CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione* in *Le Regioni*, n. 4/2003, D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea* in *Rass. Parl.* n. 4/2002, 913 ss., DICKMANN, *Osservazioni in tema di limiti al "potere estero" delle Regioni e delle Province autonome alla luce del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e della legge "la Loggia"*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 3 del 2003, GIROTTO, *Potere estero delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dopo la riforma del Titolo V*, in *Ist. Fed.* n. 1 del 2007, GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali* in *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 133 ss., FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale. Dalle attività promozionali agli accordi ed alle intese*, Padova, 2004, OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni italiane, in prospettiva comparata*, in *Studi in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004, 1443 ss, PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Ist. Fed.* n. 5 del 2002, PARODI, *Regioni e adattamento al diritto internazionale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. III, Napoli, 2004, 1487 ss. PINELLI, *Regioni e rapporti internazionali secondo l'art. 117 Cost.* in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro italiano*, 2001, IV, 194 ss., PIZZETTI, *I nuovi elementi*

potere, ricavabile soprattutto dalla legge statale di attuazione dell'ultimo comma dell'art. 117 (l. 131/03, art. 6)<sup>104</sup>, si può verificare quali scelte residuino alle Regioni nella sua regolamentazione.

---

*“unificanti” del sistema costituzionale italiano in Istituzioni del Federalismo 2/2002, 221 ss., RUGGERI, Riforma del Titolo V e “potere estero” delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo) in Diritto e società, 2003, 1 ss., SALERNO, Sulla “nullità” costituzionale dell’accordo internazionale concluso dalle Regioni, in Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere, BRUNELLI, PUGIOTTO, VERONESI (a cura di), Napoli, 2009, vol. I, 363 ss., SORRENTINO, I vincoli dell’ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali in astridonline, ID. Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale in Dir.Publ.Comp.ed Eur. n. 3 del 2002, 1355 ss., SPATARO, Il potere estero delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione, impostazioni teoriche e problemi attuativi in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) nn. 23 e 24/2007, VIOLINI, Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome, in FALCON (a cura di), Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131, Bologna 2003, 111 ss.,*

<sup>104</sup> Tale normativa ha superato pienamente il giudizio di costituzionalità: si veda in proposito soprattutto la [sentenza n. 238 del 2004](#) , commentata da AMBROSI, *Politica estera e “attività internazionale delle Regioni” in una sentenza interpretativa di rigetto sull’art. 6 della legge n. 131 dl 2003*, in *Le Reg.*, n. 1-2 del 2005, 206 ss., BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia” (nota a Corte costituzionale 236/04, 238/04, 239/04 e 280/2004)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)., DICKMANN, *La Corte costituzionale ed il “potere estero” delle Regioni e delle Province autonome (nota a Corte cost. 18 luglio 2004, n. 238, e 22 luglio 2004, n. 258)* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) 29 luglio 2004, RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l’autonomia (a margine di Corte cost. 236, 238, 239 e 280/04)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29/7/2004.

Gli statuti regionali si limitano per lo più a ribadire quanto disposto dalla Costituzione circa la competenza della Regione a concludere accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altri Stati.

Quanto al procedimento per la conclusione di tali accordi ed intese, spesso è prevista la loro ratifica con legge<sup>105</sup>, similmente a quanto stabilito dall'art. 117, ottavo comma, Cost. per la ratifica delle intese interregionali. Maggiori informazioni su tale ultimo istituto si ricavano dalle (poche) leggi regionali di attuazione delle norme statutarie sul potere estero regionale<sup>106</sup>. Da queste emerge che l'accordo o l'intesa vincolano la Regione solo a seguito di detta legge di ratifica. La previsione di una ratifica o approvazione con legge, chiaramente orientata al riconoscimento di un ruolo del Consiglio in materia di relazioni internazionali<sup>107</sup>, potrebbe creare problemi nel caso in cui l'intesa o l'accordo, conclusi e perciò vincolanti

---

<sup>105</sup> Così lo statuto dell'Emilia-Romagna (art. 13), della Lombardia (art. 14 lett. h), delle Marche (art. 21, ove, però, si prevede "l'approvazione", da parte del Consiglio regionale, di accordi e intese), della Toscana (art. 11, si riferisce all'approvazione da parte del Consiglio regionale di accordi e intese), dell'Umbria (art. 43 lett. g), del nuovo statuto del Molise (art. 16, lett. t), ove si prevede che spetta al Consiglio sia autorizzare che ratificare gli accordi e le intese).

<sup>106</sup> Soprattutto dalla l. r. toscana n. 26 del 2009 e da quella dell'Emilia-Romagna, l.r. n. 16 del 2008.

<sup>107</sup> Rileva SPATARO, (*Il potere estero delle Regioni*, cit., 11) che sarebbe stato possibile rendere più incisivo il ruolo del Consiglio regionale "quanto meno sul piano degli indirizzi e delle strategie". Un giudizio positivo, invece, è riservato alla normativa statutaria dell'Emilia-Romagna in materia, 12.

sul piano internazionale, non vengano poi ratificati dal Consiglio<sup>108</sup>. Pertanto sembra opportuno che, anche laddove non specificamente previsto normativamente<sup>109</sup>, vi sia un ampio coinvolgimento del Consiglio in fase di trattative, in modo da scongiurare un rifiuto di adozione della legge di ratifica. Sia per l'esperienza dei c.d. trattati in forma semplificata a livello statale<sup>110</sup>, sia per quanto effettivamente verificatosi in occasione di intese

---

<sup>108</sup> Secondo SPATARO, *Il potere estero delle Regioni*, cit., 11, “tali leggi di ratifica non identificano un passaggio ulteriore del procedimento formativo dell'accordo o dell'intesa, (...) ma valgono a introiettare il contenuto dell'accordo nell'ordinamento regionale”. L'Autrice ritiene, inoltre, che il coinvolgimento del Consiglio regionale possa valere a conferire all'accordo od intesa maggiore solennità, 44. Tuttavia, come si evidenzia nel testo, permane il problema di una ratifica successiva alla conclusione dell'accordo: problema che, invece, non si dovrebbe porre nei casi in cui sia prevista un'autorizzazione preventiva del Consiglio regionale alla stipula degli accordi (così lo statuto campano, art. 26, quarto comma, lett. i, e quello ligure, art. 5). Né si porrebbe, tale problema, qualora venisse costantemente osservata la pratica, ipotizzata da FLORENZANO, (*L'autonomia regionale*, cit., 326), in base alla quale si dovrebbe far figurare nel testo dell'accordo la necessità della successiva ratifica consiliare, che assumerebbe così valore di *condicio iuris* opponibile all'interlocutore estero.

<sup>109</sup> Come previsto dalla legge 16/08 Emilia-Romagna. Per un esame di tale normativa: VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale e interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in *Ist. Fed.* n. 1 del 2008, 7 ss. e CAPODOGLIO, *Osservazioni sul nuovo sistema delle relazioni internazionali della Regione Emilia-Romagna alla luce della l.r. 16/2008*, *ivi*, 53 ss. FLORENZANO, *L'autonomia regionale*, cit., 326, sottolinea che tale partecipazione del Consiglio regionale alla fase precedente la stipula sarebbe comunque possibile, anche se non prevista dagli statuti.

<sup>110</sup> BARBERA, *Gli accordi internazionali: tra Governo, Parlamento e corpo elettorale*, in *Quad. cost.* n. 3 del 1984, 450, ove si sottolinea che “la strada più importante seguita dal Governo per sottrarsi ai controlli del Parlamento è (...) quella di

interregionali<sup>111</sup>, non sembra, tuttavia, irrealistico immaginare che l'Esecutivo regionale possa tendere, casomai, ad evitare, per quanto possibile, il passaggio consiliare nella fase precedente alla stipula di accordi ed intese.

Quanto al potere di firma attribuito al Presidente della Giunta, esso sembra ridotto ad una mera esternazione della volontà di impegnarsi sul piano internazionale dell'Ente regionale. Il Presidente, quindi, partecipa attivamente alla formazione di accordi e intese internazionali, nella sua qualità di componente/Presidente della Giunta (che è l'organo titolare del potere estero), e li conclude, attraverso l'esercizio del potere di firma (salvo delega ad un assessore), in qualità di Presidente della Regione. L'attività di controllo all'interno dell'ordinamento regionale<sup>112</sup>, invece, deve ritenersi assolta dall'Assemblea legislativa, attraverso l'adozione della legge di approvazione o ratifica, per quanto concerne la conformità dell'accordo all'indirizzo legislativo. Pur essendo espressamente previsto dal solo

---

escludere (...) dall'ambito di applicazione dell'art. 80 gli «accordi in forma semplificata».

<sup>111</sup> Per un caso di intesa fra Regioni, non sottoposto a ratifica consiliare, che ha provocato una interpellanza da parte di alcuni consiglieri regionali, si veda la documentazione in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), alla sezione *Osservatorio sulle Regioni*, tema *La cooperazione interistituzionale*.

<sup>112</sup> Il controllo da parte dello Stato, infatti, interviene già nella fase delle trattative, ai sensi dell'art. 6 della l. 131/03.

statuto campano<sup>113</sup>, dovrebbe essere sempre possibile una sollecitazione dell'intervento degli organi di garanzia statutaria per valutare il rispetto delle norme statutarie da parte di singoli accordi od intese, prima che vengano firmati.

Pertanto, non può riconoscersi alcun parallelismo tra il “potere estero” riconosciuto al Presidente della Repubblica ed il potere di firmare intese ed accordi riconosciuto al Presidente della Regione. Infatti, il primo, secondo la dottrina maggioritaria, attraverso la ratifica esercita un vero e proprio controllo sugli accordi internazionali<sup>114</sup>, mentre il potere di firma, generalmente attribuito al Presidente della Regione, dovrebbe costituire una semplice manifestazione del consenso della Regione stessa ad assumere un vincolo sul piano internazionale.

#### *10. Considerazioni conclusive.*

---

<sup>113</sup> L'art. 57, co. 2 prevede che la Consulta di garanzia statutaria esprima pareri anche in ordine agli schemi di accordo con Stati esteri e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato.

<sup>114</sup>Tra gli altri, DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.* n. 3/1984, 496 e GALEOTTI, *Brevi note in tema di “potere estero” e divisione del potere nella Costituzione italiana*, in *Studi in memoria di Pietro Gismondi*, Milano, 1988, spec. 284-285, LABRIOLA, *Ratifica* in *Enc. giur.*, vol. XXVI, 1991, 2, il quale ricorda che il Presidente della Repubblica “agisce nella posizione tipica di garanzia, dal punto di vista dell'ordinamento interno, e come organo di rappresentanza dello Stato nei rapporti internazionali”.

L'analisi fin qui compiuta ha mirato a saggiare la consistenza di quei poteri, ulteriori rispetto a quelli legati alla qualità di vertice dell'Esecutivo, che il Presidente della Giunta si vede riconoscere in virtù del suo compito di rappresentanza della Regione. Si tratta spesso, come si è visto, di poteri necessari al funzionamento della Regione, il mancato esercizio dei quali provocherebbe una crisi o addirittura una paralisi dell'Ente.

L'art. 126, primo comma, Cost., nella sua versione precedente alla riforma costituzionale del 1999, prevedeva una valvola di sicurezza per il caso in cui l'unico organo regionale che poteva portare allo stallo dell'intera attività regionale (il Consiglio) non fosse in grado di funzionare. Nel nuovo regime, la volontà di restituire la parola al corpo elettorale per l'eventuale sostituzione degli organi di governo regionale potrebbe dipendere dalla scelta "solitaria" del Presidente della Giunta, il quale, come si è detto, non può configurarsi quale organo di garanzia, trattandosi di un organo politico<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> DE MARTINO, *Scioglimento del Consiglio regionale e "governo di legislatura"*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., tomo II, 904 ss., ritiene che la disciplina posta dall'art. 126 Cost. conegni nelle mani di un organo politico, quale il Presidente della Giunta, il potere di determinare lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale, con la conseguenza che ci si potrà trovar costretti a sopportare un "sostanziale immobilismo nell'azione delle Istituzioni regionali" per tutta la consiliatura; tale disciplina, inoltre, sottrarrebbe, secondo l'a., al corpo elettorale regionale la possibilità di risolvere le crisi politiche regionali scegliendo "una nuova coalizione di forze politiche in grado di esprimere un nuovo Presidente a sua volta capace di far fronte adeguatamente al governo regionale".

In tale scenario ed in assenza di strumenti alternativi<sup>116</sup>, potrebbe rivalutarsi, pur sempre quale *extrema ratio*, l'istituto dello scioglimento e rimozione sanzionatori ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost., facendo valere la responsabilità del Presidente della Giunta soprattutto nei casi di illegittimo compimento o nei casi di omissione di atti costituzionalmente o "statutariamente"<sup>117</sup> prescritti, che possano

---

<sup>116</sup> OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., 459, aveva proposto il *recall* del Presidente della Giunta come strumento utile "per sbloccare una paralisi del sistema di governo regionale, determinata da una situazione di stallo tra Consiglio e Giunta, i quali, pur essendo in dissenso tra loro, non utilizzassero il meccanismo risolutore rappresentato dal ricorso a nuove elezioni generali, in quanto il potere di porre fine al mandato dell'organo-*partner* porta inevitabilmente con sé quello di porre fine anche al proprio mandato". CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in CARLASSARE (a cura di) *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, 110 ss., pur non mancando di rilevare alcuni limiti dell'istituto, propose un *referendum* di *recall* per far valere la responsabilità del Presidente eletto direttamente, anche come eventuale strumento di sollecitazione dei consiglieri regionali alla presentazione della mozione di sfiducia. Anche PASTORE, *Il referendum negli statuti*, cit., 1668, ha proposto il *recall* come *extrema ratio* per "far valere una responsabilità politica degli esecutivi regionali". Nessuno statuto regionale ha, però, previsto simile strumento.

<sup>117</sup> La violazione di norme statutarie dovrebbe configurarsi quale "atto contrario alla Costituzione", essendo lo statuto norma interposta. Data l'estensione della competenza statutaria in materia di "forma di governo" (pur intesa la formula in senso stretto: cfr. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 98 ss.), è difficile raffigurarsi ipotesi di violazioni di norme statutarie che non rientrino in quell'ambito competenziale. In simili ipotesi, così come nelle ipotesi di violazioni (connotate da particolare gravità) della legislazione regionale di attuazione delle norme statutarie, potrebbe comunque ricorrersi alla figura delle "gravi violazioni di legge" (GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano, 1966, 62). Sfuggirebbero a tale forma di sanzione quei comportamenti presidenziali che "appaiono ai limiti della

comportare un serio pregiudizio al funzionamento della Regione<sup>118</sup>. Tale misura, in simili ipotesi, non dovrebbe valutarsi come irrispettosa dell'autonomia regionale, bensì, come atto doveroso a fronte di una grave e irresolubile crisi regionale, in quanto diretto a dar la parola al corpo elettorale regionale<sup>119</sup>.

---

compatibilità con il quadro costituzionale (...) o comunque politicamente molto controversi” (che avrebbero potuto essere, invece, sanzionati attraverso l’istituto del *referendum di recall*: così, CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni*, cit., 111).

<sup>118</sup> Che la prospettiva di una particolare tutela statale nei confronti delle disfunzioni regionali non sia ipotesi remota lo dimostrerebbe la previsione di cui alla l. 42/09 (recentemente attuata con dlgs. n. 149 del 2011), del c.d. “fallimento politico” del Presidente della Giunta, causa di rimozione dello stesso.

<sup>119</sup> BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento del Consiglio regionale* in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1977, 1716, rilevava che, oltre alla preoccupazione per l'autonomia regionale, ci si sarebbe dovuti preoccupare “delle garanzie di cui la Regione dispone nell’eventualità che lo scioglimento, ancorché necessario, non (venisse) disposto”. Con particolare riferimento allo scioglimento per ragioni di sicurezza nazionale, l’a., poi, riteneva che la Regione dovesse apparire cointeressata all’adozione del provvedimento di scioglimento, “perché essa stessa (la comunità regionale) appare direttamente colpita dagli abusi consumati dalle persone preposte ai suoi organi”, 1721.