

**Esercizio della potestà statutaria regionale attraverso norme stralcio in tema di forma di governo:  
la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo**

di Mario Gorlani\*  
(25 settembre 2001)

Il Consiglio regionale delle Marche, primo - a quanto risulta - a tagliare il traguardo dell'esercizio della nuova competenza statutaria di cui alla legge cost. n.1/99, ha approvato la delibera legislativa statutaria, recante la "Disciplina transitoria in attuazione dell'art.3 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1" - approvata in seconda votazione nella seduta del 24 luglio 2001 (conforme a quella adottata nella seduta del 23 maggio 2001) e pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche n.91 del 9 agosto 2001 - con cui si prevede che il vice-presidente della Giunta regionale subentri al Presidente eletto a suffragio universale per il caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo, evitando il ritorno anticipato alle urne per il Consiglio previsto dall'art.126 Cost. nel testo riformato.

Si tratta, nelle intenzioni dichiarate dello stesso Consiglio, di una disciplina transitoria, destinata a rimanere in vigore fino all'approvazione del nuovo Statuto e volta ad evitare lo "spreco istituzionale" di un organo elettivo costretto allo scioglimento anche al di fuori delle ipotesi "fisiologiche" della sfiducia espressa nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e delle sue dimissioni. Nel caso, infatti, della morte o dell'impedimento permanente del Capo dell'Esecutivo verrebbero meno, secondo la tesi regionale, le ragioni, attinenti alla dinamica dei rapporti tra Consiglio e Presidente delineati dalla L.cost. n.1/99, che condizionano reciprocamente la permanenza in carica dei due organi di vertice regionali.

L'iniziativa marchigiana, com'era prevedibile, non ha mancato di provocare la reazione del Governo che ha impugnato la delibera innanzi alla Corte costituzionale. A parte i profili più squisitamente processuali - legittimazione attiva e passiva, promulgazione della legge in pendenza del giudizio della Corte, rapporti tra il giudizio di costituzionalità e il referendum popolare - il ricorso del Governo declina sotto forma di vizio di costituzionalità alcuni dei dubbi che si erano affacciati alla mente dei costituzionalisti all'indomani dell'approvazione della riforma costituzionale, lasciati aperti dalle evidenti lacune della legge cost. n.1/1999 e in attesa di una risposta dalla prassi e dalla giurisprudenza della Corte.

Il primo motivo di ricorso attiene alle modalità con cui può essere esercitato il potere statutario riconosciuto alle Regioni: se cioè le Regioni possano elaborare un nuovo Statuto anche per gradi, riconoscendo nel contempo validità allo Statuto vigente ed instaurando per tale via un regime statutario per così dire "misto"; o se, come sostiene la difesa statale, il nuovo art.123 Cost. attribuirebbe al legislatore regionale la potestà, prima, di approvare uno statuto, da intendersi come uno statuto organico e completo, e poi eventualmente di modificarlo, e non anche la potestà di modificare mediante interventi parziali lo statuto vigente. E ciò per evitare il rischio che "la molteplicità e parcellizzazione di atti normativi autodefinitisi statutarî in assenza di uno statuto interamente prodotto dalla Regione ... [possa] ingenerare difficoltà interpretative e rendere oscuro il disegno complessivo sia al Governo sia al corpo elettorale".

Con il secondo motivo il Governo nega alla Regione la possibilità, sia pure in via transitoria, di introdurre modifiche ai casi di scioglimento automatico del Consiglio regionale previsti dall'art.126 Cost. conseguenti a vicende riguardanti il Presidente della Giunta, senza contestualmente modificare la regola dell'elezione diretta del Capo dell'Esecutivo regionale, come consente l'art.122, u.c., Cost.

Va ricordato, innanzitutto, che lo "spreco istituzionale", come lo definisce in modo colorito la relazione accompagnatoria della proposta di legge regionale, rappresentato dall'automatico scioglimento del Consiglio regionale anche in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta non è una previsione nuova nel nostro ordinamento, ma trova un identico precedente nell'art.20 della legge n.81/1993 in tema di elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia. Come a dire che il legislatore statale, sia ordinario che costituzionale, nel delineare l'architettura istituzionale degli Enti territoriali, ha previsto come regola generale il legame necessario tra la permanenza in carica del Capo dell'Esecutivo eletto a suffragio universale e diretto e l'organo rappresentativo, senza eccezioni di sorta.

Ciò premesso, non convince l'assunto governativo secondo cui l'esercizio della nuova potestà statutaria da parte regionale debba necessariamente avvenire *uno actu*, confezionando uno Statuto interamente nuovo cui solo in seguito

sarebbe possibile apportare modifiche anche settoriali; e ciò allo scopo di rendere intelligibile al Governo prima e al corpo elettorale poi il disegno complessivo della riforma statutaria. In realtà, una volta riconosciuto alle Regioni un potere statutario ampio come quello previsto dal nuovo testo dell'art.123 Cost., esercitabile in via totalmente autonoma dagli organi regionali, fatto salvo il controllo di legittimità costituzionale affidato alla Corte su iniziativa del Governo e il controllo politico affidato al corpo elettorale, non si vede come possa negarsi la libertà di gestire tale potestà nelle forme e nelle modalità che più vengono ritenute opportune; tanto più che del "disegno complessivo" della mini-riforma marchigiana è chiaramente decifrabile la volontà di approvare una disciplina transitoria che, in attesa del varo di uno Statuto completamente nuovo, fa salvo lo Statuto esistente, semplicemente variando la sola previsione dello scioglimento automatico del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta.

Sotto il profilo sostanziale, per valutare la fondatezza dei rilievi statali va verificata l'elasticità della forma di governo regionale transitoria introdotta dalla legge cost. n.1/99, e la sua assoggettabilità a modifiche soltanto parziali.

Se, da un lato, l'art.122, co.5, Cost., consente allo statuto di decidere per una modalità di elezione del Capo dell'Esecutivo diversa dall'elezione diretta, dall'altro lato l'art.126, co.3, Cost., non pare ammettere deroghe nel ricollegare lo scioglimento automatico del Consiglio regionale a tutti gli eventi che coinvolgono il Presidente della Giunta "eletto a suffragio universale e diretto". Ciò dovrebbe implicare che al Consiglio regionale sia demandata una scelta radicale e netta tra due alternative: o opta per una forma di governo parlamentare, e allora qualunque vicenda riguardante il Presidente e la Giunta rientrerà nella dinamica del rapporto fiduciario, senza impedire al Consiglio di insediare in ogni momento un nuovo esecutivo; oppure, se si orienta per la forma di governo "simil-presidenziale" vigente, la Regione dovrà prendere il "pacchetto" completo, senza poter mitigare la rigidità del sistema con accorgimenti - pure ragionevoli - volti ad evitare, in taluni casi, lo scioglimento automatico del Consiglio.

In questo senso, non sembrerebbero lasciare spazio a dubbi né il chiaro disposto dell'art.5, co.2, lett.b), della legge cost. n.1/99, secondo cui "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali ... si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente", né la circostanza che il nuovo art.126, co.3, Cost., a differenza di quanto previsto dall'art.122, co.5, Cost., non ammette deroghe ad opera degli statuti regionali.

Ma una simile conclusione, fedele all'enunciato letterale della riforma costituzionale, rischia di assumere accenti paradossali, perché introduce un elemento di rigidità della forma di governo regionale che forse non ha voluto nemmeno il legislatore costituzionale: da una parte, infatti, si ammette pacificamente che il legislatore regionale possa smentire in modo radicale la legge cost. n.1/99, reintroducendo una forma di governo parlamentare o addirittura assembleare; mentre dall'altra parte si nega allo stesso legislatore regionale la possibilità, decisamente meno radicale, di mantenere la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e della contestualità dell'elezione del Capo dell'Esecutivo e del Consiglio, pur escludendo i casi in cui il venir meno del Presidente non si inserisce nella normale dinamica del rapporto fiduciario (mozione di sfiducia o dimissioni volontarie), ma ad eventi estranei (morte o impedimento permanente).

Si può forse obiettare che l'investitura popolare conferisce legittimazione soltanto al Presidente eletto, e non anche al vice-presidente da questi nominato, così che il subentro del vice-presidente nelle funzioni proprie del Presidente per un periodo di tempo che, in ipotesi, potrebbe coprire anche l'intero arco della legislatura, rischia di far venire meno quella "geometrica armonia" nell'architettura istituzionale regionale voluta dalla Costituzione; ma, detta "geometrica armonia" è appunto una scelta del legislatore costituzionale, che le Regioni, manifestando in tal senso la propria potestà (e libertà) statutaria, non necessariamente devono condividere o rifiutare *in toto*. L'autonomia statutaria regionale nella definizione della forma di governo assume caratteri significativi proprio e solo se lascia alle Regioni un sufficiente spazio creativo per dar vita, eventualmente, anche a sistemi e combinazioni totalmente o parzialmente innovative.

Oltretutto, a parte il fatto che si tratta di una disciplina dichiaratamente transitoria e riguardante eventi che si suppongono eccezionali, resterebbe comunque al Consiglio, che è pur sempre per definizione l'interprete della volontà popolare, lo strumento della mozione di sfiducia nei confronti del vice-presidente, ove lo ritenesse non in sintonia con gli orientamenti dell'elettorato. Ed è inoltre immaginabile che proprio l'eventualità che possa assumere la guida della Giunta suggerirà al Consiglio un controllo particolarmente attento sui criteri di designazione del vice-presidente nominato dal Capo dell'Esecutivo.

Semmai, suscita più d'una perplessità la procedura seguita dal Consiglio regionale delle Marche con riferimento alla decisione di completare l'*iter* di approvazione della modifica statutaria pur senza aver previamente disciplinato in via

legislativa le modalità di svolgimento del *referendum* confermativo. In assenza di tale disciplina, infatti, è lecito dubitare che la potestà statutaria riconosciuta alle Regioni sia pienamente operante, perchè mancante di un momento procedimentale che non è, a differenza di quanto stabilito dall'art.138, co.3, Cost. per la revisione di norme costituzionali, meramente eventuale, ma necessario e indefettibile.

\* Professore a contratto di Diritto regionale e degli enti locali - Facoltà di Giurisprudenza - Università degli Studi di Brescia

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

