

**Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale  
(appunti sulla legge statutaria della regione Marche)**

di Claudio Tucciarelli\*  
(14 ottobre 2001)

Qualche spunto ancora sulla vicenda della legge Marche.

Per riassumere, la deliberazione legislativa statutaria della Regione Marche, prevede che: 1) a decorrere dalla sua entrata in vigore, nel caso di morte o di impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, prima dell'approvazione del nuovo Statuto regionale, il Vicepresidente della Regione nominato subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni; 2) qualora il Vicepresidente sia stato nominato tra i componenti della Giunta estranei al Consiglio regionale, le funzioni di Presidente nei casi indicati sono esercitate dall'assessore in carica più anziano di età eletto Consigliere regionale; 3) nel caso in cui il nuovo Statuto regionale non sia approvato entro la scadenza della legislatura corrente, le disposizioni indicate non si applicano oltre tale scadenza.

Come noto, l'art. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato l'art. 123 Cost., prevedendo che ciascun Statuto regionale è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto governativo (si rileva incidentalmente che quest'ultima disposizione risulta ormai *inutiliter data*, a seguito delle modifiche costituzionali confermate dal referendum del 7 ottobre, che ha rimosso l'istituto del visto governativo sulle leggi regionali). Il Governo può tuttavia promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli Statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Il procedimento prescritto dalla nuova disposizione costituzionale costituisce un procedimento aggravato, in evidente collegamento con l'ampiezza del campo d'intervento Statutario, che abbraccia l'intera forma di governo regionale.

L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 reca poi una disciplina transitoria, valida fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali (di cui all'art. 123 Cost.) e delle nuove leggi elettorali, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost.

In base al nuovo art. 122, primo comma Cost., infatti, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Probabilmente, fra le leggi elettorali regionali - alla cui entrata in vigore è condizionata la cessazione della norma costituzionale transitoria - sono da ricomprendere anche le leggi in materia di incompatibilità e ineleggibilità oltre a quella concernente il sistema d'elezione in senso stretto.

La normativa transitoria recata dall'art. 5 della legge costituzionale stabilisce in particolare, al comma 1, una disciplina per l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Al comma 2, poi, prevede che, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali si osservano specifiche disposizioni, ivi indicate, relative: alla nomina e revoca dei componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, da parte del Presidente della Giunta; all'indizione di nuove elezioni, nel caso in cui il Consiglio regionale approvi a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti. Infine, si prevede espressamente che si procede parimenti a nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta in caso di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente.

Il carattere transitorio (oltre che l'oggetto limitato) della normativa regionale porta ad escludere che essa possa essere considerata alla stregua di un nuovo Statuto regionale. Non a caso è espressamente previsto dalla legge Marche che le sue disposizioni cesseranno di avere vigenza al termine della legislatura corrente (art. 1, comma 3).

Rimane in teoria aperta l'ipotesi in cui il nuovo Statuto regionale venga approvato entro la corrente legislatura. In tale evenienza (e qualora lo stesso nuovo Statuto non disponga diversamente) la nuova normativa regionale a stralcio

potrebbe intendersi accorpata al nuovo Statuto.

Nel merito, si osserva poi che non è chiaro chi dovrebbe svolgere le funzioni di Vicepresidente nell'ipotesi (forse remota sulla base di un riscontro fattuale?) in cui non vi siano assessori eletti consiglieri regionali.

In sintesi: la deliberazione legislativa statutaria costituisce uno stralcio del nuovo Statuto regionale, che dovrà essere approvato secondo la nuova norma costituzionale; il suo carattere (autoqualificato come) transitorio non risulta conforme alla previsione della normativa transitoria di rango costituzionale (art. 5, comma 2, lettera b), ultimo periodo, della legge cost. n. 1 del 1999).

Risulta poi da affrontare l'ulteriore questione concernente la conformità allo stesso articolo 5 della legge costituzionale di eventuali disposizioni a stralcio dei nuovi statuti, prive - almeno sotto un profilo formale - del carattere transitorio (v. la legge Basilicata citata dal prof. Barbera ed un'analogo ulteriore recentissima legge Marche).

A mio avviso, questa proliferazione di ulteriori "regole della transizione" a livello regionale rischia di non essere del tutto legittima né pare opportuna.

Non sarebbe costituzionalmente legittima perché delinea comunque una procedura diversa ed ulteriore rispetto alla disposizione transitoria dell'art. 5. La transizione autorizzata dall'art. 5 (con disposizione tassativa) consente esclusivamente il passaggio dai vecchi ai nuovi Statuti nella loro integrità, quale corpo normativo organico che disciplini la forma di governo regionale. Evidentemente, nulla vieta in linea di principio alle Regioni di riapprovare gli Statuti già esistenti, integrati dalle innovazioni "a stralcio", nelle more di una più ponderata riflessione sulla forma di governo regionale da adottare. Sono tuttavia ben comprensibili le ragioni, non solo tecniche, per cui questa strada non sia praticabile.

La fase transitoria costituisce una strada a senso unico che porta al nuovo ordinamento a regime. Non si può tornare indietro con modifiche, transitorie o meno, al vecchio Statuto; non si può deviare, con anticipazioni a stralcio dei nuovi Statuti. Peraltro occorre anche ricordare che non vi sono termini fissati per la conclusione della fase transitoria.

In termini più strettamente giuridici, l'art. 5, comma 2, della legge costituzionale prevede, che "fino alla *data* di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali" si osservano le disposizioni da esso recate; la data di entrata in vigore dei nuovi statuti è necessariamente unica e non sono consentiti termini differenziati di entrata in vigore (ferma restando - è evidente - la possibilità di ulteriori modifiche ai nuovi Statuti). Altrimenti si potrebbe avere la permanenza di porzioni di normativa transitoria di rango costituzionale vigenti, a fianco di altre disposizioni non più vigenti, in quanto superate dalla nuova normativa a stralcio, approvata secondo il nuovo procedimento statutario.

Non solo, ma le strettissime (a dir poco!) connessioni tra forma di governo (riservata allo Statuto regionale), da una parte, e sistema di elezione e individuazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità di Presidente della Regione, assessori e consiglieri regionali, dall'altra, richiedono un trattamento normativo organico e unitario da parte delle singole Regioni. Si tratta di un'esigenza che trova conferma nella normativa costituzionale transitoria, che avrà efficacia fino all'entrata in vigore non solo dei nuovi Statuti ma anche delle nuove leggi elettorali regionali.

In aggiunta, le Regioni dovranno preventivamente individuare anche la specifica normativa relativa al referendum statutario. Così ha già fatto, ad esempio, la Regione Emilia Romagna (legge regionale n. 29 del 2000).

Alla luce delle considerazioni svolte, ulteriori interrogativi sorgono allora in ordine alla tipologia della legge Emilia Romagna n. 4 del 2001, con cui è stato modificato il vecchio Statuto, con il procedimento stabilito per l'approvazione dei nuovi Statuti (e con una disposizione in base a cui la "deliberazione di abrogazione totale dello Statuto non è valida se non è accompagnata dalla deliberazione del nuovo Statuto che sostituisca il precedente": la legge regionale che disciplina la fase transitoria in luogo della disposizione di rango costituzionale?). Vero è tuttavia che la disposizione introdotta riguarda aspetti sostanzialmente regolamentari e interni al Consiglio regionale (si prevede infatti l'istituzione di una apposita Commissione consiliare per la riforma statutaria ai sensi del nuovo art. 123, primo comma, Cost.).

Analoghi interrogativi sorgono in ordine alla recentissima deliberazione legislativa statutaria della Regione Marche, volta ad affiancare la dizione "Parlamento delle Marche" a "Consiglio regionale" e la dizione "Deputati delle Marche" a "Consigliere regionale". Considerato che - specialmente per quest'ultima legge - la deliberazione di carattere statutario non sembrerebbe strettamente necessaria, sarà allora possibile, fin d'ora, pensare ad un controllo sui contenuti delle

deliberazioni che distingua tra deliberazioni "necessariamente" statutarie e leggi "eventualmente" statutarie? Entro limiti ragionevoli, un controllo del genere sarà comunque necessario, se non altro per assicurare il rispetto dei limiti propri della competenza regionale stabiliti dall'art. 123 Cost.

Risulta (quasi) inevitabile, insomma, che la transizione al nuovo ordinamento debba essere unitaria e non per stralci successivi, considerato il carattere ed il contenuto dell'art. 5.

Non pare poi particolarmente opportuna la proliferazione di norme statutarie a stralcio, che sembra essere la spia di un certo disagio a dare seguito alla realizzazione della nuova dimensione della autonomia regionale, fissata dalla riforma costituzionale.

Dal quadro d'insieme emerge la difficoltà delle Regioni nel definire in tempi brevi un corpo organico di norme statutarie. Ciò, probabilmente, per un duplice ordine di ragioni: il rilievo della portata innovativa degli istituti introdotti dalla riforma del 1999, che ha reso gli Statuti regionali delle vere e proprie carte costituzionali regionali; l'ulteriore evoluzione del quadro normativo (costituzionale) di riferimento, in cui le modifiche si inserirebbero (si pensi, in particolare, alle modifiche costituzionali relative agli articoli 116, 117 e 118 Cost.).

Senza dubbio, un primo elemento di stabilità potrebbe essere costituito proprio dall'avvio dell'attuazione dell'art. 122, primo comma, Cost., con l'approvazione di una legge-cornice statale che stabilisca in maniera adeguata (e senza ripetere l'esperienza non positiva dell'attuazione dell'art. 117 nell'individuazione delle norme quadro) i principi per l'ulteriore esercizio del potere legislativo regionale in materia di ineleggibilità, incompatibilità e sistema di elezione e fissi la durata delle legislature regionali.

\*Consigliere della Camera dei deputati - [ctucciar@tin.it](mailto:ctucciar@tin.it)