

## **Perfezionare la “forma di governo della transizione” Composizione e collegialità della Giunta**

di Carlo Fusaro e Luca Stroppiana

### **Sommario**

**1. Parole introduttive.** – **2. Composizione e collegialità delle Giunte regionali prima e dopo la riforma del 1999.** – **3. Composizione e collegialità nel governo locale.** – **4. Alcuni cenni sulla collegialità nell’ambito del governo nazionale.** – **5. Composizione e collegialità delle Giunte nei nuovi statuti regionali.** – **5.1. Formazione e composizione della Giunta.** – **5.2. Attribuzioni dei singoli organi del governo regionale.** – **5.3. Modalità di funzionamento della Giunta come organo collegiale.** – **6. Considerazioni conclusive.**

### **1. Parole introduttive**

In questo articolo si affrontano due aspetti specifici della forma di governo regionale: la struttura e il funzionamento della Giunta, la quale anche dopo la riforma del 1999 resta organo necessario della Regione. La scelta di questo tema non è casuale, ma risponde ad uno dei presupposti della comune ricerca promossa da questa Rivista quale indicato nell’*Editoriale*: cioè che i legislatori statutari non mettano in discussione, nei suoi elementi fondamentali, la forma di governo quale emerge dagli artt. 121-123 e 126 della Costituzione e dall’art. 5 della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1. Ciò per una serie di buone ragioni che ci limitiamo ad enunciare: perché anche in materia istituzionale al di là del codice genetico conta l’*imprinting*, la prassi che nei fatti si impone all’avvio di una nuova fase; perché l’esempio di svariati altri ordinamenti, con più lunga e consolidata esperienza federale, lascia prevedere che le *deroghe*, pur rese possibili dall’art. 122.5 Cost., saranno appunto la rara eccezione e non certo la regola <sup>(1)</sup>; perché è difficile pensare che classi dirigenti politiche

---

(1) Anche se va osservato che nell’esperienza comparata l’uniformità si deve alla forte

che esitano di fronte a molto meno, intendano sfidare un'opinione pubblica largamente favorevole a sistemi di investitura diretta dei governi; ma, soprattutto, perché la *forma di governo transitoria*, insieme a quella che ci è parso di poter chiamare *standard*, condivide i tratti essenziali delle *forme di governo della transizione italiana* quali si sono venuti delineando a partire dalla legge 81/93 <sup>(2)</sup>.

Questi tratti consistono nei seguenti elementi: *a)* elezione diretta del vertice monocratico dell'esecutivo; *b)* attribuzione al capo dell'esecutivo demo-eletto di importanti poteri, comunque maggiori rispetto ai predecessori; *c)* elezione contestuale dell'assemblea rappresentativa; *d)* composizione dell'assemblea rappresentativa subordinata all'attribuzione di una larga maggioranza alla lista o alle liste di sostegno del capo dell'esecutivo demo-eletto; *e)* attribuzione all'assemblea rappresentativa del potere di sfiduciare l'intero esecutivo con conseguente autoscioglimento e dunque nuove elezioni, congiunte, di assemblea e vertice monocratico; inoltre, quale che sia la causa di cessazione del mandato del vertice monocratico demo-eletto si procede a nuove elezioni anche per l'assemblea rappresentativa: l'uno e l'altra, dunque, vivono e muoiono insieme, con la non trascurabile differenza che la seconda dipende, nella sua composizione, dall'elezione del primo.

I tratti appena richiamati accomunano la forma di governo delle Regioni e la forma di governo degli enti locali, e rispondono a una strategia di innovazione istituzionale abbastanza nitidamente leggibile, obbligata a perseguire obiettivi diversi e non facilmente componibili: democrazia immediata, e quindi corri-

---

capacità conformatrice della forma di governo federale o nazionale: proprio l'ambito dove l'innovazione istituzionale in Italia non è riuscita ad andare al di là di modifiche alla legislazione elettorale.

(2) Questa lettura delle forme di governo regionali *ex l. cost. 1/1999*, l'abbiamo proposta in C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE, a cura di, *Il maggioritario regionale*, Bologna, *Il Mulino*, 2000, pp. 35-57. Essa si può sostanzialmente estendere, dopo la *l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2*, alle Regioni speciali e alla Provincia autonoma di Trento: con le sole eccezioni della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano, esse condividono il modello transitorio delle Regioni ordinarie.

spondenza rigorosa fra pronuncia del corpo elettorale e investitura degli organi di governo; stabilità degli esecutivi; indirizzo politico il più possibile omogeneo; garanzia di un larghissimo pluralismo rappresentativo, spinto fino ed oltre i limiti della frammentazione.

Ferma dunque questa scelta di fondo, almeno fino a che il contesto non sia mutato sulla base di processi essenzialmente politici, il nostro fine qui non è ridiscutere la forma di governo, quanto, piuttosto, di esaminare, appunto con riferimento alle modalità di *formazione e composizione* della Giunta e alla *collegialità* del suo modo di funzionare, quali opzioni il legislatore statutario ha di fronte e come ciascuna di esse può influenzare l'assetto complessivo già delineato. Per suggerire poi quali, a nostro avviso, appaiono più coerenti rispetto all'esigenza di affrontare, in ambito regionale, gli storici problemi del governo democratico in Italia. Del resto, composizione della Giunta e sua collegialità sono, nella loro parzialità, aspetti che impongono inevitabilmente di discutere l'insieme dei rapporti fra gli organi regionali di vertice: Presidente, Giunta, Consiglio. Inoltre, sono aspetti più che strettamente interconnessi: nel senso che, come vedremo, ragionare della collegialità di un organo pluripersonale significa necessariamente ragionare della condizione giuridica di ciascuno dei componenti del collegio e delle relazioni infraorganiche fra essi, le quali a loro volta sono condizionate se non determinate dalle modalità di investitura, cioè dalla formazione e composizione dell'organo. Sicché, fermo che il Presidente demoeletto è titolare del potere di nomina e di revoca degli altri componenti della Giunta, incontra limiti nella sua facoltà di scelta? E quali? Esistono incompatibilità al di là di quelle direttamente previste in Costituzione? Qual è la condizione dei membri della Giunta? Sono essi da collocarsi sullo stesso piano? La tradizionale collegialità delle Giunte regionali è destinata a mutare e come? Quale può essere il ruolo del singolo membro della Giunta? Quali le attribuzioni rispettive del Presidente, della Giunta e dei singoli suoi componenti? A chi compete il potere di ripartire fra i componenti della Giunta i diversi incarichi? Può immaginarsi una responsabilità politica di Giunta distinta ri-

spetto a quella del Presidente? E che cosa dire di un'eventuale responsabilità del singolo componente della Giunta?

A queste domande si cercherà di rispondere, premessi pochi cenni su quanto prevedeva l'ordinamento prima della riforma del 1999, esaminando innanzitutto le problematiche connesse al testo attuale della Costituzione, con specifico riferimento agli spazi a disposizione dell'autonomia statutaria. Esamineremo poi cosa può insegnare il già sperimentato modello della forma di governo degli enti locali, cioè l'altra vigente *forma di governo della transizione*, e quanto possa emergere di utile dalle trasformazioni più recenti della forma di governo statale. Per concludere operativamente con ampie indicazioni e formulazioni su "la Giunta e il suo Presidente" per la redazione dei nuovi statuti regionali, senza trascurare di considerare gli elementi funzionali, particolarmente utili in sede propositiva, pur nella consapevolezza dei limiti inevitabili di qualsiasi ambizione predittiva in un campo nel quale immaginare, o peggio dar per scontati e promettere precisi rapporti causa-effetto è fonte sicura di serie delusioni.

## 2. *Composizione e collegialità delle Giunte regionali prima e dopo la riforma del 1999*

Trent'anni dopo la prima fase costituente statutaria, le Regioni sono chiamate a riscrivere i loro statuti da una riforma costituzionale che ha segnato l'avvento del nuovo Presidente della Regione demo-eletto, che è stato subito chiamato "governatore regionale" (3). Per quanto questa espressione possa risultare tecnicamente imprecisa, essa dà la misura della distanza dalla strategia istituzionale dominante, quando videro la luce i quindici statuti delle Regioni ordinarie: quando si concepiva la rete delle assemblee elettive come il cuore dell'indirizzo politico e del governo del paese, e si respingeva ogni proposta vagamente presidenzialista. Gli statuti

---

(3) Si veda l'editoriale di R. BIN, *Il ruggito del governatore*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, pp. 467-469.

del 1970-71 furono l'occasione per tentare un rinnovamento delle istituzioni fondato sulla centralità del ruolo dei consigli, su giunte che fossero i comitati esecutivi della volontà assembleare, presiedute da un *primus inter pares* e caratterizzate da forte collegialità. Se non che le tendenze assembleari degli statuti e l'esaltazione della collegialità di Giunta (che è cosa del tutto diversa e distinta rispetto alla centralità consiliare, anche se suscettibile di essere pensata e interpretata a vantaggio di essa), insieme al limitato ruolo presidenziale, sarebbero stati contraddetti anno dopo anno da prassi via via più distanti dal modello delineato. Le Giunte assumono un ruolo "che va ben oltre quello di un comitato esecutivo dei Consigli regionali" sia perché i Consigli persistono per anni nel preferire attività di cogestione, per la quale sono strutturalmente inadatti, ad attività d'indirizzo e di controllo, sia perché non altri che la Giunta è l'organo in grado di promuovere quelle proposte di legge e di programmi senza di cui lo stesso indirizzo del Consiglio non può affermarsi<sup>(4)</sup>.

Tali mutamenti sono stati registrati anche a livello statutario: si pensi, al di là delle singole soluzioni individuate e della loro congruità, al senso istituzionale complessivo delle revisioni dell'Emilia-Romagna (1990) e dell'Umbria (1992), nonché della Toscana (1997, ma senza ratifica parlamentare e ormai scavalcata dagli eventi): tutte in direzione di un rafforzamento dell'esecutivo nel suo complesso, del Presidente al suo interno (ma anche a vantaggio dei singoli assessori) e di un riequilibrio rispetto al Consiglio regionale, alla ricerca di più stabilità e funzionalità nell'azione di governo. In particolare, nei primi due nuovi statuti citati e nello statuto del Piemonte ampiamente modificato nello stesso periodo, avvicinandosi alla soluzione dell'originario ordinamento degli enti locali del 1990, si prevedeva che la sfiducia del Consiglio nei confronti della Giunta doveva "essere accompagnata da un documento politico-programmatico e dall'indicazione del candidato alla Presidenza della Giunta" (Emilia-Romagna), ovvero poteva "contenere

---

(4) Così M. CARLI, Art. 121, 122, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, tomo II, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Foro italiano, 1990, p. 99.

l'indicazione di nuovi indirizzi politico-programmatici" (Umbria) e anche "di un nuovo Presidente e di una nuova Giunta" (Piemonte) <sup>(5)</sup>. In realtà, solo nel nuovo statuto della Toscana, rimasto sulla carta, l'approvazione della mozione di sfiducia, sempre a maggioranza assoluta dei consiglieri, avrebbe comportato non solo la decadenza della Giunta e del suo Presidente, ma contestualmente l'elezione del nuovo Presidente indicato nella mozione e l'adozione del nuovo documento programmatico in essa contenuto. Lo statuto toscano (versione 1997 rispetto a quella del 1971) prevedeva fra l'altro, oltre all'introduzione della sfiducia costruttiva propriamente detta (art. 40): l'attribuzione al Presidente del potere di proporre al Consiglio la revoca o la sostituzione di uno o più componenti la Giunta (art. 40); una rilevante ridefinizione ed ampliamento delle funzioni della Giunta (art. 46); una ridefinizione dell'organizzazione interna della Giunta che prevedeva funzioni di rappresentanza esterna estese a ciascun componente (art. 48); l'attribuzione al Presidente della funzione aggiuntiva di "mantenere l'unità dell'indirizzo politico-amministrativo" e di dirigere l'azione della Giunta e coordinare l'attività dei suoi componenti, fra l'altro ripartendo gli incarichi fra essi (art. 50) <sup>(6)</sup>.

Verso l'affermazione del ruolo del capo dell'esecutivo regionale, la riforma elettorale del 1995 è stata incentrata sull'indicazione espressa nella scheda del capolista della lista regionale, che con la legge Cost. 1/1999 è difatti diventato formalmente candidato alla Presidenza della Giunta.

---

(5) Per i riferimenti normativi si veda il *Quadro sinottico degli statuti delle Regioni a statuto ordinario*, a cura del Settore Affari Legislativi della Giunta regionale, Regione Liguria, 2000: è possibile scaricarlo all'indirizzo [www.regione.liguria.it/menu/0101\\_fr.htm](http://www.regione.liguria.it/menu/0101_fr.htm).

(6) La Giunta da mero "organo esecutivo della Regione" (secondo la formula costituzionale ripresa dallo statuto del 1971) diventava organo che "concorre a definire l'indirizzo politico-amministrativo della Regione (...) e ne cura l'attuazione mediante l'esercizio dell'azione amministrativa"; gestisce il bilancio e cura l'attuazione dei programmi, gestisce la contrattazione collettiva col personale, promuove l'azione davanti alla Corte Costituzionale informandone il Consiglio *dopo* e non più *prima*, provvede alle nomine (in base alla legge), adotta tutti gli atti di amministrazione e gestione non espressamente attribuiti ad altri organi da Costituzione, statuto e leggi; può emanare circolari interpretative; può adottare atti amministrativi di competenza del Consiglio in casi di straordinaria necessità e urgenza.

La riforma costituzionale del 1999 ha introdotto una serie di innovazioni di rilevante portata. Innanzitutto, ferma restando la tecnica usuale basata sull'integrazione da parte di fonti gerarchicamente subordinate delle fonti sovraordinate, in ordine all'organizzazione e al funzionamento delle istituzioni regionali, si applica per la prima volta a livello costituzionale la medesima tecnica seguita dal legislatore nella prassi dei rapporti fra legge statale e legge regionale con riferimento alle materie di competenza regionale: la legge dello Stato mentre fissa i principi fondamentali cui il legislatore regionale è chiamato a uniformarsi nel provvedere alla materia di propria competenza, dispone contestualmente una disciplina di immediata applicazione "fino alla data di entrata in vigore" della ventura legislazione regionale. Con la differenza in questo caso, però, che oltre al regime transitorio, il nuovo testo degli artt. 121-123 e 126 Cost. prevede un assetto (che abbiamo definito *standard*) a sua volta derogabile. Sicché, in materia di organizzazione e funzionamento delle Regioni ordinarie, abbiamo: *a*) disposizioni costituzionali programmaticamente vigenti a tempo limitato, ma a scadenza incerta, sia nell'*an* sia nel *quando* <sup>(7)</sup>; *b*) disposizioni costituzionali vigenti ordinariamente, ma *derogabili* in qualsiasi momento da parte della Regione; fra queste ultime, però, occorre distinguere fra *disposizioni a derogabilità condizionata* e *disposizioni derogabili tout court*; *c*) disposizioni modificabili solo mediante procedimento *ex art.* 138 Cost. Le prime e le seconde, è chiaro, sono nella disponibilità del legislatore regionale con l'unica riserva della fonte statutaria disciplinata *ex novo* dall'art. 123 Cost. <sup>(8)</sup>.

---

(7) Sembra difficile, nel rispetto del nuovo art. 126 Cost. (ma anche del "vecchio"), immaginare una qualche forma di sanzione istituzionale (scioglimento del Consiglio e rimozione del Presidente) anche a fronte di una prolungata renitenza di una Regione a riformare il proprio statuto.

(8) L'autonomia statutaria può essere meglio intesa se la si pone a confronto con l'autonomia riconosciuta ai Länder in Germania e alle Comunità autonome in Spagna. Nel caso tedesco, la Costituzione federale si limita a prescrivere che "l'ordinamento costituzionale dei Länder deve corrispondere ai principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico, sociale" (art. 28), lasciando alle Costituzioni di ogni Länder tutto lo spazio per determinare autonomamente il proprio sistema di governo. Nel caso spagnolo, la Costituzione delinea i tratti fondamentali dell'organizzazione istituzionale delle Comunità autonome e non ci sono per i singoli statuti di autonomia (approvati con legge organica) possibilità di deroghe al modello base da essa previsto (art. 151).

Limitandoci al raffronto con l'assetto previgente, fra le disposizioni costituzionali che lo statuto regionale *non* può derogare troviamo: *a*) l'espressa attribuzione al Presidente di una funzione di direzione politica della Giunta, unita alla relativa responsabilità (nuovo art. 121.4); *b*) le ridefinite norme sull'incompatibilità *ex art.* 122.2<sup>(9)</sup> e l'attribuzione alla Regione del potere di dettarne altre, anche di *ineleggibilità*<sup>(10)</sup>; *c*) l'attribuzione al Consiglio regionale del potere di "esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta" secondo forme tipizzate (art. 126.2 Cost.)<sup>(11)</sup>; *d*) l'obbligo di dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio in caso di "dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti" (art. 126.3)<sup>(12)</sup>.

Fra le disposizioni costituzionali *derogabili*: l'elezione a suffragio universale del Presidente della Regione nel contesto di una diversa forma di governo rispetto a quella che abbiamo chiamato *standard* (e dunque, presumibilmente, anche di una diversa legislazione elettorale).

Fra le disposizioni costituzionali a *derogabilità condizionata*,

---

Si può quindi dire che l'autonomia delle Regioni italiane si colloca a metà strada fra questi due esempi.

(9) Estese all'appartenenza al Parlamento europeo e applicabili anche ai componenti delle giunte, dal momento che essi possono non essere consiglieri (il testo previgente sanciva le incompatibilità nei confronti dei soli consiglieri).

(10) Questo è un aspetto non marginale: qui si aggancia la facoltà di prevedere sia in via legislativa sia tanto più e tanto meglio in via statutaria eventuali *ineleggibilità* o *incompatibilità* fra appartenenza al Consiglio regionale e appartenenza alla Giunta.

(11) Anche in questo caso, a nostro avviso il legislatore statutario non può intervenire, per esempio a elevare il *quorum* funzionale richiesto per deliberare la sfiducia; come non potrebbe prevedere lo scrutinio segreto anziché quello palese (com'era e com'è in alcuni statuti pre-riforma); mentre potrebbe allungare l'intervallo fra presentazione della nozione e sua messa in discussione, visto che la Costituzione recita "non (...) prima di tre giorni".

(12) Qui il testo costituzionale non è chiarissimo: ma sembrerebbe logico inferire che all'autoscioglimento seguano anche le dimissioni del Presidente (comunque eletto). Anche se, nel caso di elezione a suffragio universale, solo particolarissime ragioni politiche potrebbero consigliare questa strada al posto della sfiducia, uguale essendo la maggioranza. Si può forse immaginare forze politiche contrapposte ma unite nella volontà di determinare il rinnovo anticipato degli organi regionali: disposte perciò a far dimettere i propri consiglieri ma non a firmare e votare insieme una "mozione motivata" di sfiducia.

cioè solo in caso di contestuale deroga all'elezione a suffragio universale: *a)* l'attribuzione al Presidente della Regione del potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta (art. 122); *b)* quelle che regolano gli effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto a suffragio universale, nonché di qualsiasi altra causa di cessazione di questi dalle sue funzioni: le quali determinano sempre le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. È quindi possibile sottrarre al Presidente il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta *solo* nel caso si opti per un'investitura del presidente *diversa da quella diretta*: mentre non è concepibile affidare al corpo elettorale l'investitura del Presidente e poi limitarne in qualsiasi forma il potere di formare la propria Giunta <sup>(13)</sup>.

La l. cost. 31 gennaio 2001, n. 2 ha chiarito definitivamente questo importante punto: infatti nel disciplinare la forma di governo della Regione Sicilia in modo sostanzialmente identico a quello previsto per le Regioni a statuto ordinario (salvo il ruolo degli Assessori, con la "a" maiuscola, secondo la tradizione costituzionale della Regione), anche qui si prevede una facoltà di deroga, ma si aggiunge espressamente che "nel caso in cui il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto *restano ferme*" alcune delle disposizioni che caratterizzano *quella* forma di governo (disposizioni anche più vincolanti di quelle che riguardano le Regioni ordinarie, ma la tecnica normativa è la stessa). E non si possono nutrire più dubbi sul fatto che il Parlamento della Repubblica ha voluto sia per le Regioni ordinarie sia per quelle speciali (in questo caso la Sicilia) una forma di governo di legislatura, se la vogliamo chiamare così, ad elezione diretta del presidente che può essere derogata, ma che se non lo è nel punto cruciale dell'elezione diretta *deve* mantenere certe caratteristiche da esso volute perché concepite come corollario dell'elezione diretta <sup>(14)</sup>. Allo stesso modo, non è possi-

---

(13) *Contra* S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, pp. 571-572.

(14) Precisamente, si tratta delle seguenti disposizioni: contestualità dell'elezione dell'assemblea e del Presidente; potere presidenziale di nomina e revoca degli assessor-

bile derogare “il meccanismo secondo cui la permanenza in carica del Consiglio e della Giunta regionale è comunque legata a quella del Presidente della Giunta (...) nel caso di sopraggiunto impedimento personale o morte del Presidente, previa individuazione di un Vice-Presidente che in tali circostanze subentri al Presidente eletto”, per di più da eleggersi all’interno di un *ticket* presidenziale <sup>(15)</sup>. In altre parole, si rivota sempre in caso di morte o impedimento personale del Presidente, così come in caso di dimissioni dello stesso comunque motivate: non può ad esempio accadere, come nel 1996, il caso del presidente della Regione Emilia-Romagna, dimessosi perché nominato Ministro, senza che si ricorresse a nuove elezioni.

Lo statuto della Sicilia chiarisce anche ogni possibile dubbio circa l'eventuale ipotesi di un Vice-Presidente elettivo, prevedendo che il Presidente della Regione nomina e revoca gli assessori, “fra cui un Vice Presidente che lo sostituisce in caso di assenza o di impedimento”. Questa disposizione è espressamente prevista per le Regioni ordinarie nelle disposizioni transitorie della legge cost. 1/1999, ed è implicita nell’ultimo comma dell’art. 122 Cost.: la nomina di un Vice-Presidente o l’attribuzione delle funzioni di Vice-Presidente rientra nel potere presidenziale di nomina dei componenti della Giunta. Così è del resto negli enti locali, nonostante le apparenze derivanti dal rilievo politico che vanno sempre più assumendo i “candidati” Vice-Sindaco.

---

ri; limite di due mandati; potere dell’assemblea di sfiduciare il Presidente con conseguenti nuove elezioni dell’uno e dell’altra (art. 41-*bis* commi 1 e 2 Statuto come da art. 1 lettera *m*) della l. cost. 2/2001. Anche gli altri statuti speciali, come ora modificati dalla legge costituzionale, prescrivono quali disposizioni discendono necessariamente “nel caso il Presidente della Regione sia eletto a suffragio universale e diretto”; scelta quest’ultima che non è iscritta in statuto, a differenza della Sicilia, ma viene rimessa a una legge regionale coincidente in gran parte, per il suo oggetto e per il suo procedimento di approvazione, alla legge statutaria delle Regioni ordinarie, e vincolata al rispetto di quelle disposizioni.

(15) È una delle ipotesi prese in considerazione nel documento approvato dalla Commissione speciale statuto del Consiglio regionale della Toscana (12 febbraio 2001), *Il nuovo Statuto regionale: prime indicazioni*, p. 7. Anche la c.d. proposta Cacciari, formulata dal consigliere regionale Veneto leader del centro-sinistra, va in tale direzione (diversamente dalla pur criticatissima proposta del Presidente della stessa Regione Veneto, Galan).

Le uniche, ma non trascurabili, differenze fra le disposizioni a tempo limitato (*ex art. 5 della l. cost. 1/1999*) e quelle relative alla forma di governo *standard* consistono nelle modalità di formazione del Consiglio regionale (cioè nella legge 108/68, come modificata dalla legge 43/95 e dallo stesso art. 5.1) che il legislatore regionale potrebbe modificare ulteriormente<sup>(16)</sup> o addirittura sostituire fino a scindere il collegamento fra le due elezioni. La differenza decisiva consiste appunto nel fatto che l'autonomia riconosciuta ora dalla Costituzione a ciascuna Regione in materia di legislazione elettorale (art. 122.1 Cost.) rende possibile modificare, rispetto alla forma di governo transitoria (la quale si presenta inclusiva di legge elettorale perfettamente compiuta e funzionante), sia le modalità di elezione del Presidente sia le modalità di elezione del Consiglio: e in particolare, ferma la contestualità temporale delle due elezioni, il dato cruciale della automatica conformazione maggioritaria del Consiglio quale necessaria risultante dell'elezione del Presidente. In proposito, è indubbio che l'attuale legislazione elettorale, che assicura insieme il massimo di proporzionale e il massimo di maggioritario, costituisce un vincolo politico molto forte per qualsiasi disegno riformatore. Al di là della retorica e del protagonismo "stile-governatori", il poderoso rafforzamento del Presidente regionale è il risultato non solo della sua elezione diretta, ma di *queste* specifiche regole per l'elezione del Consiglio. Immaginare un sistema meno presidenzialista, proprio perché più vicino a un modello caratterizzato da maggior separazione fra esecutivo e legislativo, andando oltre il mero perfezionamento della forma di governo della transizione<sup>(17)</sup>, è perciò oggi più

(16) Per esempio secondo le ragionevoli proposte contenute nel saggio di A. CHIARAMONTE e S. VASSALLO in questa *Rivista*, in particolare la previsione di una soglia adeguata e non aggirabile.

(17) Che significa "un puro e semplice completamento, mediante le opportune modifiche statutarie, di quel "parlamentarismo con un *leader*" che ha già dato buona prova di sé a livello comunale e provinciale", come spiegano S. VASSALLO e G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in questa *Rivista*, 2000, n. 3-4, p. 567. È certo che le Regioni non possono darsi un sistema presidenziale di tipo americano: il legislatore costituzionale ha voluto assicurare, *sempre e comunque*, alla forma di governo regionale istituti tipici del parlamentarismo, quali la sfiducia e lo scioglimento. Va però anche aggiunto che nelle regioni la sfiducia, cioè la revoca consiliare del presidente, sep-

che altro un esercizio teorico. Nondimeno, il legislatore statutario, che si interroga sul modo di ridefinire il ruolo dei Consigli e sulla stessa funzione dell'organo, dovrebbe valutare attentamente le conseguenze di un procedimento elettorale costruito come quello attuale. Non è facile, infatti, immaginare che sia possibile un equilibrio reale fra due organi, certo entrambi di estrazione popolare, l'elezione di uno dei quali è in qualche modo conseguente all'elezione dell'altro.

Sinteticamente, ai fini della nostra analisi e ferme le premesse della ricerca, rispetto all'ordinamento previgente dalla riforma emergono questi punti fermi: *a)* non sono mutati gli organi essenziali della regione *ex art.* 121.1, in questa parte non modificato, e la Giunta ne resta "l'organo esecutivo"; *b)* il Presidente della Giunta ha acquistato precise funzioni di direzione politica, senza aggettivi <sup>(18)</sup>; *c)* il Presidente della Giunta è l'unico organo politicamente responsabile davanti al Consiglio (oltre che davanti al corpo elettorale); *d)* il Presidente della Giunta è eletto a suffragio universale, ed egli solo, in quanto tale, nomina e revoca i componenti della Giunta, fra i quali necessariamente, se opportunamente s'intende che vi sia, il suo vice; *e)* quale che ne sia la ragione, la cessazione dalla carica del Presidente demoeletto porta *de jure* alle dimissioni della Giunta e allo scioglimento del Consiglio; *f)* al Consiglio non appartiene più in esclusiva il potere normativo regolamentare.

Se questo è il quadro di riferimento entro il quale il legislatore statutario è chiamato a muoversi, ne deriva che le sue scelte potranno riguardare, ai fini che ci interessano: *a)* la determinazione del numero dei componenti della Giunta ovvero l'attribuzione al Presidente della scelta all'interno di un even-

---

pure non assimilabile all'*impeachment* (che da noi corrisponde alla rimozione disposta con decreto del Presidente della Repubblica), nella sua duplice valenza "distruttiva" (della Giunta) e "autodistruttiva" (del Consiglio), è un istituto che solo la prassi permetterà di valutare e che sembra destinato ad assumere più che altro una funzione di deterrenza biunivoca; l'esito potrebbe anche essere, specie in presenza di una diversa legislazione elettorale per la formazione del consiglio, quello di un avvicinarsi, nel funzionamento, della forma di governo regionale a moduli propri del sistema presidenziale.

(18) Lo si osserva a fronte del presidente del Consiglio dei Ministri il quale dirige la politica *generale* del governo: espressione che è più limitativa, ovviamente.

tuale tetto; *b*) l'individuazione di eventuali incompatibilità o ineleggibilità con particolare riferimento al Consiglio <sup>(19)</sup>; *c*) l'individuazione di eventuali limiti di mandato; *d*) l'attribuzione espressa al Presidente della funzione di ripartire gli incarichi fra i componenti della Giunta e di delegare ad essi le funzioni Giuntali <sup>(20)</sup>; *e*) l'individuazione delle attribuzioni del Presidente in materia di alta amministrazione e, in generale, amministrativa, nonché regolamentare; *f*) l'individuazione delle attribuzioni dei componenti della Giunta in relazione ai settori cui il Presidente li ha demandati e l'eventuale opzione in ordine alla loro natura di organi della Regione; *g*) ferma restando l'attribuzione alla Giunta di tutte le funzioni amministrative non attribuite ad altri organi dalla Costituzione, dallo statuto o dalla legge, l'individuazione di specifiche attribuzioni di Giunta; *h*) eventuali disposizioni a garanzia dei ruoli rispettivi del presidente, dei singoli componenti e del collegio all'interno della Giunta, anche con riferimento ai rapporti col consiglio, comprese eventuali norme quadro statutarie sul funzionamento della Giunta da specificarsi poi preferibilmente con regolamento.

### 3. *Composizione e collegialità nel governo locale*

Con la riforma costituzionale i Presidenti delle Giunte regionali hanno ottenuto quello che per i Sindaci e per i Presidenti delle province è realtà dal 1993. I Presidenti regionali hanno insistito sin da allora, per anni, a chiedere il superamento di questa disparità di trattamento. La novità della cosiddetta "rivoluzione dei Sindaci" non è stata solo l'elezione diretta in sé. Un complesso di novità, di cui uno degli elementi maggiormente significativi, come è stato sottolineato, risiede nel "potere del Sindaco di nominare direttamente i propri assessori, con l'obbligo di sceglierli al di fuori del Consiglio comunale, o tra i consiglieri

---

(19) Ciò naturalmente tocca il rapporto governo regionale-assemblea rappresentativa, ma può incidere fortemente sul rapporto Presidente-Giunta.

(20) Ove non la si ritenesse già implicita nella funzione di direzione politica attribuitagli in ogni caso dalla Costituzione.

ma pena la loro decadenza. In tal modo, veniva a crearsi un sistema di divisione istituzionale dei poteri tra il Sindaco e il Consiglio comunale. Da un lato, il primo cittadino con la sua squadra di fiducia impegnati nella routine amministrativa, dall'altro il Consiglio comunale con compiti legislativi limitati alle questioni di maggiore rilievo. Al posto della brutta copia del meccanismo parlamentare che avevano subito in passato, le città italiane si trovavano a sperimentare un regime di tipo minipresidenziale”<sup>(21)</sup>.

Se consideriamo il nuovo testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali il punto fermo di approdo della forma di governo locale, possiamo prendere in esame il capo I del titolo III del testo, dal quale evidenziare questi punti, nella prospettiva dei nuovi statuti regionali<sup>(22)</sup>. Consiglio, Giunta e Sindaco sono tutti e tre ambiguamente definiti “organi di governo del comune”<sup>(23)</sup>. Il Consiglio è organo di “indirizzo e controllo politico-amministrativo”, a competenza limitata a una serie enumerata di atti fondamentali. Il Sindaco nomina i componenti della Giunta, fra cui un Vice-Sindaco, e può revocarli, dandone comunicazione al consiglio (“motivata” in caso di revoca). È il Sindaco che presenta al Consiglio il suo programma per l'intero mandato, “sentita la Giunta”, il che significa che il programma *non* è oggetto di delibera di Giunta. La Giunta è composta dal Sindaco e dagli assessori, nel numero massimo previsto dallo stesso testo unico e dallo statuto, che possono essere scelti *anche* al di fuori del Consiglio. I componenti della Giunta non possono far parte del Consiglio e se nominati, poiché non vige ineleggibilità ma solo incompatibilità, cessano *ope legis* dalla carica di consigliere all'atto di accettazione della nomina<sup>(24)</sup>.

(21) M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza 2000, pp. 62-63.

(22) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Si vedano, in particolare, gli artt. 36, 42, 46, 47, 48 e 50.

(23) L'ambiguità sta nell'accomunare i tre organi: invece, l'espressione “di governo” sembra rispondere all'esigenza di distinguere fra funzioni dirigenziali gestionali e funzioni politiche e, appunto, di indirizzo generale e meno generale, cioè di governo.

(24) Così è previsto nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, non nei comuni più piccoli. C'è da chiedersi perché i redattori del testo unico hanno inserito tale disposizione, che attiene direttamente alla forma di governo, non nell'art. 47 del capo I (“composizione delle Giunte”), ma nell'art. 64 del capo II, insieme al profluvio di norme sulle ineleggibilità e le incompatibilità che rispondono a una logica istituzio-

La Giunta è definita, prima di tutto, come organo che “*collabora con il Sindaco*”, vuoi all’attuazione del programma presentato agli elettori e riproposto al Consiglio all’inizio del mandato, vuoi all’attuazione degli indirizzi generali eventualmente approvati dal Consiglio<sup>(25)</sup>. La Giunta “opera attraverso deliberazioni collegiali”, riferisce “annualmente” al Consiglio sulla propria attività ed è titolare di poteri di iniziativa al consiglio stesso<sup>(26)</sup>. Quanto al Sindaco demo-eletto, è responsabile dell’amministrazione del Comune, lo rappresenta, è Presidente della Giunta, sovrintende al funzionamento di servizi e uffici, nonché all’esecuzione degli atti<sup>(27)</sup>.

Questo complesso organico e, salva qualche sbavatura<sup>(28)</sup>, sufficientemente coerente e chiaro di disposizioni delinea un assetto nel quale la figura del vertice monocratico del governo locale demo-eletto emerge quale il vero motore dell’intera amministrazione locale, sostanzialmente dotato di tutte le attribuzioni necessarie non tanto ad attuare il proprio programma (ché a tal fine ogni Sindaco incontra i limiti e le difficoltà dell’ente che rappresenta e, in generale, dell’amministrare in Italia)<sup>(29)</sup> ma a farlo perseguire dal proprio Comune. E quindi anche come

---

nale completamente diversa.

(25) A tal riguardo va aggiunto che, non si capisce bene come, il Consiglio partecipa alla definizione oltre che all’adeguamento del programma: cosa non chiara perché se è del tutto coerente col sistema che il consiglio “verifichi” l’attuazione del programma (da parte del Sindaco e anche dei singoli assessori), e se si può comprendere che concorra al suo “adeguamento”, è difficile capire come possa concorrere alla definizione *iniziale* di linee programmatiche presentate da un sindaco appena eletto dai cittadini, sulla base di un documento programmatico depositato al momento della candidatura. Su questi e altri aspetti v. C. Corsi, *Evoluzione dei rapporti Consiglio-Giunta-Sindaco dalla L. 142 del 1990 al TU 267 del 2000*, in via di pubblicazione nell’ambito della ricerca Consiglio regionale della Toscana-Dipartimento di diritto pubblico dell’Università di Firenze, diretta da M. CARLI.

(26) La Giunta è, inoltre, titolare della competenza regolamentare in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi, sulla base di criteri fissati dal consiglio.

(27) Il Sindaco è, inoltre, titolare del potere di nomina, designazione e revoca di tutti i rappresentanti del Comune (sempre sulla base degli indirizzi del Consiglio), nomina i responsabili degli uffici e dei servizi (ai quali egli stesso sovrintende), attribuisce gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna.

(28) Forse non si giustifica più la presenza del Sindaco quale componente del consiglio comunale.

(29) Questi limiti sono efficacemente illustrati in L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, *Il Mulino*, 1997, pp. 83-86.

l'unico vero responsabile di essa, titolare non solo del potere di nomina e revoca di una Giunta istituzionalmente vocata a collaborare con lui e sulla quale non ha da chiedere conferme di sorta all'assemblea rappresentativa (cui si limita a comunicare le proprie scelte) <sup>(30)</sup>, ma a ben vedere anche del potere di scioglimento del Consiglio, come nel più classico dei governi di legislatura (con l'unica differenza, certo non irrilevante, ma forse da non sopravvalutarsi che il Sindaco il quale, dimettendosi, provoca le elezioni, deve rinunciare a governare e rimettersi al proprio vice, il che accentua la delicatezza della scelta di questi al momento della formazione della Giunta).

Nella stretta prospettiva che ci interessa, non pare contestabile che la posizione della Giunta, la cui collegialità è espressamente ribadita dal testo unico, sia particolarmente condizionata dalla prevalenza del Sindaco e dalle modalità della propria formazione la quale effettivamente instaura un vero e proprio rapporto fiduciario Giunta-Sindaco, nel quale è difficile che il consiglio possa inserirsi <sup>(31)</sup>. Rispetto al passato la collocazione della Giunta risulta trasformata radicalmente. Essa "si configura non più come aggregazione di posizioni e di interessi condizionanti, ma come la squadra di governo del Sindaco: nei confronti della quale diviene organo collegiale di collaborazione"; è il Sindaco a identificarsi con l'esecutivo, al punto che "il mantenimento di una forma collegiale (...) e, per di più, la conservazione, in capo ad esso, della competenza residuale si presentano come finzioni giuridiche ben distanti dalla sostanza dei fatti":

---

(30) Si è parlato di "semi-dipendenza" della Giunta dal Sindaco, v. A. ANDREANI, *Appunti sulla forma di governo degli enti locali: un precedente per la definizione del nuovo Statuto della Regione Toscana*, in via di pubblicazione nell'ambito della citata ricerca diretta da M. CARLI. Naturalmente perché sia definitivamente risolta l'ambiguità di assessori potenzialmente a metà fra ruolo di "fiduciari del Sindaco" e ruolo di "esponenti della coalizione" (o di partito, aggiungiamo), secondo la formula di Vandelli, dovrà passare del tempo. Si tratta di quegli aspetti che dipendono dal sistema politico generale e, oggi, soprattutto dai singoli sistemi politici locali. Ciò che si può dire, però, è che i binari istituzionali sono sul punto ben tracciati e dritti.

(31) Nulla esclude deliberazioni consiliari di "censura" a singoli componenti della Giunta: ma resta che queste saranno apprezzate liberamente dal sindaco il quale valuterà in che misura tenerne conto e potrà ben ignorarle se ritrarrà che non vi sia in consiglio una maggioranza disposta, sul punto, a sfidarlo.

questa la conclusione, forse un po' drastica, di Luciano Vandelli, che non a caso evoca la famosa battuta attribuita al Presidente Lincoln, il quale avrebbe tratto le conclusioni di una votazione in seno al suo gabinetto con le parole "sette voti contro, uno a favore: la mia proposta è approvata" (32). Beninteso, la natura giuridica del governo americano è diversa da quella dei governi europei: questi si qualificano tutti come organi complessi e, in parte, collegiali, quello come organo semplice e individuale.

#### 4. *Alcuni cenni sulla collegialità nell'ambito del governo nazionale*

In via di diritto o in via di fatto, si può affermare in generale che le forme di governo contemporanee, le quali sono caratterizzate da esecutivi complessi costituiti sia da organi monocratici sia da organi collegiali (con l'eccezione americana e con l'eccezione svizzera), vedono tutte, nessuna esclusa, quella che possiamo chiamare una *collegialità gerarchizzata* con sicura prevalenza della componente monocratica. Ed è da notare l'importanza attribuita in tutta la storia dell'evoluzione costituzionale dell'istituto governo al potere di nomina e revoca dei Ministri. Nell'esperienza costituzionale repubblicana, dal punto di vista sostanziale, il Consiglio dei Ministri e gli altri organi esecutivi locali e regionali sono stati a lungo collegi funzionali alla composizione di interessi diversi di cui erano portatori Ministri o assessori designati dai partiti e da questi delegati a rappresentare quegli interessi nell'istanza di governo. Ben per questo si spiega la costante tendenza del riformismo istituzionale, tradotta ormai in scelte compiute per i livelli locali e ora anche per il livello regionale, a usare proprio la leva istituzionale dell'attribuzione al vertice monocratico dell'esecutivo del potere di nominare e revocare i Ministri, come strumento per gerarchizzare la collegialità.

Anche perché, occorre osservare, altra cosa è la collegialità

---

(32) L. VANDELLI, *Sistemi elettorali e forma di governo negli enti locali*, in M. LUCANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 258.

degli organi amministrativi altra la collegialità degli organi politici, ancorché titolari di funzioni anche di tipo amministrativo (ma non a caso spesso definite di “alta” amministrazione). Nei collegi amministrativi la dottrina tradizionale tende ad escludere qualsiasi rapporto gerarchico fra coloro che ne fanno parte, tutti hanno pari diritti e pari doveri: il collegio non sarebbe neppure tale se al suo interno vi fossero posizioni differenziate. Ma ciò appunto non vale per gli organi collegiali politici in cui le funzioni d’indirizzo finiscono sempre col prevalere su quelle meramente amministrative, anche per la parte che riguarda le c.d. misure individuali del consiglio dei ministri francese.

La storica debolezza del governo in Italia e, in particolare, la faticosa, lenta e tuttora incompiuta affermazione della figura monocratica di vertice dell’esecutivo a livello statale sono la conseguenza di vicende che hanno portato il nostro ordinamento politico-istituzionale a differenziarsi marcatamente rispetto a quelli delle altre democrazie europee. La supremazia del Presidente del consiglio solo in anni recenti ha potuto davvero cominciare ad affermarsi. È stato scritto che “gran parte delle trasformazioni del nostro sistema politico ruotano intorno al processo di progressivo rafforzamento del ruolo del capo di governo (...) il *premier* diventa, dunque, il *dominus* incontrastato. Da *primus inter pares* qual era rimasto durante gli anni della partitocrazia parlamentare, il Presidente del consiglio acquisisce il peso e il prestigio di un leader. Da organo collegiale debole, il governo italiano diventa, al pari dei principali partner europei, sempre più un organismo monocratico”<sup>(33)</sup>.

Una parte di queste trasformazioni è legata alla legge che ha disciplinato dopo quarant’anni l’attività di governo e l’ordinamento della presidenza del consiglio. Un’altra parte è legata all’evoluzione politica impressa dalla legislazione elettorale prevalentemente maggioritaria in vigore dal 1993<sup>(34)</sup>. An-

---

(33) M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 93 ss.

(34) Non è cosa di poco conto che le due grandi coalizioni che si contendono il governo, si presentino oggi non solo con un simbolo unico, ma con un simbolo in cui compare il nome dell’aspirante premier del rispettivo schieramento. Le coalizioni, il simbolo unico di coalizione, il “candidato premier” (e anche il “candidato-vice premier”) ora

che nelle proposte di riforma costituzionale presentate dalle varie Commissioni bicamerali, il tentativo di avvicinare l'assetto e il funzionamento dell'esecutivo rispetto a quello dei grandi ordinamenti europei assimilabili era comunque evidente: le basi giuridiche della gerarchizzazione dell'esecutivo e quindi della primazia del Presidente del Consiglio/Primo Ministro erano sempre nitidamente individuabili<sup>(35)</sup>. E lo stesso si può dire appunto della logica istituzionale e delle scelte della legge 400/1988, Giunta infine ad attuare tardivamente la Costituzione (art. 95) nel tentativo di chiarire i rapporti endo-organici e di rafforzare nella misura del possibile il ruolo del Presidente del Consiglio: riuscendo in ciò solo nella misura permessa da un ambiguo testo costituzionale e nei limiti consentiti dagli equilibri politici. Sicché, per concludere sul punto, la legge 400/88 resta come un modello del quale il legislatore statutario regionale dovrà tener conto, sapendo però che attua un impianto costituzionale che declina la forma di governo in modo assai diverso da quello previsto adesso per le Regioni dal titolo V e ancor più da quello vigente in via transitoria.

##### *5. Composizione e collegialità delle Giunte nei nuovi Statuti regionali*

Fermi i presupposti e gli obiettivi istituzionali indicati, aggiungiamo un'ulteriore ed ultima premessa, prima di rispondere alle domande che avevamo posto all'inizio di questo articolo. È nostra convinzione che gli statuti regionali non siano leggi né regolamenti. Lo dice adesso anche la Costituzione della Repubblica: "ciascuna Regione ha uno statuto che (...) ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e

---

indicato nella scheda attraverso il simbolo: sono tutte trasformazioni nella competizione elettorale riconducibili al sistema di incentivi e disincentivi delle attuali regole di voto, naturalmente con tutti i limiti di un bipolarismo frammentato.

(35) Nel recentissimo rapporto sulle riforme istituzionali del Governo Amato si legge, in sintesi, che la riforma dovrebbe "assicurare una prevalenza del principio di preminenza del primo ministro sul principio di collegialità nell'organizzazione endogovernativa": A. MACCANICO, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Roma, p. 38.

funzionamento”. Lo ricordiamo per suggerire di attenersi rigorosamente al dettato costituzionale, evitando di infarcire lo statuto di una pleora di norme di dettaglio che lo snaturino e che portino, oltretutto, a una rigidità inopportuna: tanto più in ordinamenti ai quali sono sottesi, dappertutto, sistemi politici ben lontani da un consolidamento. Lo statuto a tal proposito potrebbe, a seconda dei casi, far riferimento a successive leggi regionali e, in qualche caso, a regolamenti interni da pubblicare, per esempio in relazione al funzionamento della Giunta come organo collegiale.

### 5.1. *Formazione e composizione della Giunta*

Ferma la competenza del Presidente demo-eletto a nominare (ed eventualmente revocare) i componenti della Giunta, si suggerisce di lasciarlo libero di determinarne il numero<sup>(36)</sup>.

In secondo luogo, non si vedono ragioni per limitare il Presidente nella scelta: è sufficiente che si tratti di cittadini titolari dell'elettorato passivo al consiglio regionale<sup>(37)</sup>; si potrebbe anche concepire un'ineleggibilità dei membri del Consiglio, per tutelare i cittadini elettori, ma a parte la difficile praticabilità concreta di una scelta del genere, gli svantaggi di tale rigidità appaiono sproporzionati rispetto ai vantaggi.

In terzo luogo, è invece decisamente opportuno prevedere l'incompatibilità fra incarico di governo regionale e appartenenza al Consiglio<sup>(38)</sup>. A parte la analogia con la forma di governo locale, tutto suggerisce una scelta di questo tipo: la pratica inopportunità di sottrarre al consiglio personale politico certo non in grado di assolvere nel contempo funzioni rilevanti e tanto distinte; l'opportunità al contrario, di separare funzioni di governo e funzioni rappresentative: non si vede proprio come i membri

---

(36) Invece la proposta di statuto del Veneto presentata da Galan prevede che la Giunta sia composta da un numero di componenti non superiore a un quinto di quelli del Consiglio.

(37) Ulteriori incompatibilità potrebbero essere opportune ma ancor più opportuno ci sembra lasciare una scelta del genere al legislatore nazionale.

(38) Su questo si veda G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4, p. 506.

di Giunta consiglieri potrebbero mai concorrere efficacemente a controllare (...) se stessi<sup>(39)</sup>.

In quarto luogo, si può nutrire qualche incertezza sull'opportunità di prevedere da parte del Consiglio forme di controllo estese appunto alla formazione della Giunta: se cioè immaginare un qualche screening dei prescelti dal presidente, secondo il meccanismo dell'*advice and consent* del Senato americano sulle grandi nomine presidenziali. In astratto potrebbe essere una scelta ragionevole e un'occasione per stimolare il consiglio ad esercitare le sue funzioni di controllo; ma, forse, è opportuno rinviarla al futuro, in considerazione sia delle modalità di elezione del consiglio stesso sia, soprattutto, della fin troppo recente tradizione di limitazione della libertà e autonomia di scelta dei vertici monocratici a tutti i livelli nell'ordinamento italiano. Insomma, è passato troppo poco tempo da quando erano le segreterie di partito a dettare le designazioni a presidenti incaricati, sindaci e candidati presidenti di Giunta: se mai, si può pensare all'*advice and consent* consiliare per le altre nomine da parte dell'esecutivo regionale. Per cui il presidente si dovrebbe limitare a "comunicare" le scelte fatte al consiglio che dovrebbe solo prenderne atto ovvero, se tanto intollerabili, provvedere ad attivare il meccanismo della sfiducia.

Si può prevedere invece una comunicazione del Presidente demo-eletto al Consiglio, una volta formata la Giunta, nella quale illustri anche le linee del suo programma; tale comunicazione potrebbe ben essere seguita da un dibattito il quale peraltro non dovrebbe concludersi con la votazione di alcuno strumento di indirizzo, salva la presentazione di una mozione motivata di sfiducia (ex art. 126.3 Cost.) che non pare possibile neppure po-

---

(39) Anche se va sottolineato che *in ogni caso* le attuali modalità di composizione dei consigli regionali rendono difficile un incisivo controllo dell'assemblea rappresentativa sull'esecutivo. L'incompatibilità è prevista dalla proposta Galan; l'ineleggibilità dalla proposta Cacciari. Invece in Lombardia sembra si voglia prevedere un'incompatibilità accompagnata da reintegro in consiglio di colui che, consigliere, abbia dovuto cessare dall'incarico per esser diventato assessore e sia poi stato sostituito o si sia dimesso (senza che sia al momento dato di capire cosa il consiglio regionale lombardo intenda fare del consigliere proclamato al posto di quello, provvisoriamente, divenuto assessore).

sporre, come pure potrebbe essere razionale, per un lasso di tempo congruo (per esempio, dodici mesi) che permetta al governo regionale di sviluppare un minimo di attività sulla base della quale essere giudicato (ma una sfiducia immediata è da considerarsi comunque inimmaginabile: equivarrebbe, infatti, a una frontale sfida del Consiglio al corpo elettorale con conseguenze probabilmente catastrofiche per le forze che la volessero condurre).

Non si vede ragione per inserire un limite di mandato per i componenti della Giunta, proprio per la nuova natura della Giunta nel suo complesso e del ruolo di ciascuno di essi; né si è più in una fase in cui obiettivo prioritario era un ricambio il più accelerato possibile della classe politica dirigente. Sicché quel limite che nel caso del presidente è da considerarsi fortemente consigliabile, alla stregua di qualsiasi carica monocratica dotata di forte legittimazione politica e robuste attribuzioni giuridiche, non sembra aver ragione di essere nel caso del semplice componente di Giunta <sup>(40)</sup>.

Va da sé che ogni ipotesi di sfiducia individuale va esclusa come incompatibile con il dettato costituzionale: ciò non può impedire a un'assemblea rappresentativa di approvare documenti che suonino censura verso questo o quel componente del governo regionale, ma si tratterà di giudizi politici e sarà il presidente a valutarli per eventuali iniziative conseguenti <sup>(41)</sup>.

---

(40) Il limite di mandato è tuttora previsto per i Sindaci e i Presidenti delle Province (due mandati di cinque anni), nonostante i tentativi parlamentari dell'ultima ora e gli appelli dell'associazione nazionale dei comuni italiani per rimuoverlo prima ancora di averlo sperimentato; si veda CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, I Commissione, Resoconti del 16, 17 e 23 gennaio 2001. La stessa previsione per gli assessori, contenuta nella legge 81/93, è stata poi abrogata, e ciò ha un senso proprio perché il componente di Giunta è un collaboratore del sindaco privo di autonoma responsabilità politica.

(41) Si ricordi che l'istituto della sfiducia individuale venne dichiarato costituzionalmente legittimo dalla Corte Costituzionale, in assenza di un esplicito potere di revoca nel ruolo del presidente del Consiglio, per assicurare la collegialità dell'esecutivo e l'omogeneità dell'indirizzo politico (sent. 7/1996).

## 5.2. *Attribuzioni dei singoli organi del governo regionale*

Con una qualche differenziazione rispetto all'esperienza statale in Italia e all'esperienza comparata tedesca e spagnola <sup>(42)</sup>, è forse opportuno limitare quanto più possibile il ruolo dei singoli componenti della Giunta. Il modello più scontato prevederebbe la possibilità di attribuire ad essi autonome responsabilità limitatamente alle competenze ad essi attribuite, purché con contestuale nitida affermazione statutaria del limite del rispetto da parte loro dell'indirizzo politico e delle direttive fissati dal presidente. Ma, appunto: il contesto in cui si opera potrebbe suggerire soluzioni maggiormente limitatrici del ruolo dei membri di Giunta, riguardo ai quali andrebbe specificato, a scanso di ambiguità, che essi, ovviamente ad eccezione del Presidente, non sono organi della regione.

Nella stessa logica, fra le due possibili soluzioni, quella che vede attribuito al Presidente il potere di effettuare il riparto delle competenze dipartimentali e settoriali fra i componenti della Giunta e quella che vede tale funzione assegnata alla Giunta stessa nella sua collegialità, si dovrebbe optare per la prima, in modo da dare al Presidente ogni possibilità di perseguire nel modo più efficace l'attuazione del programma sul quale ha avuto la fiducia del corpo elettorale.

Va naturalmente esclusa qualsiasi diretta responsabilità politica del singolo componente della Giunta davanti al Consiglio: la responsabilità del governo regionale è solidale e può esser fatta valere solo nei confronti del presidente.

Per quanto riguarda le attribuzioni rispettive del Presidente e della Giunta si tratta innanzitutto di pervenire a una definizione contenutistica il più analitica e dettagliata possibile: e di decide-

---

(42) In Germania il governo del Land è, per cosiddire, trisoggettivo con organi individuali e organo collegiale: il Ministro-Presidente eletto dal Parlamento fissa l'indirizzo politico di cui personalmente risponde; i Ministri, da lui nominati e revocati, agiscono e sono responsabili in proprio per le materie di loro competenza ma devono sempre muoversi secondo linee direttrici indicate dal Ministro-Presidente. In Spagna il Presidente della Comunità, di elezione parlamentare, dirige l'attività del Consiglio di governo ed è responsabile davanti al Parlamento; il Consiglio di governo risponde politicamente in forma solidale, senza pregiudizio della responsabilità diretta di ciascuno dei suoi membri, sempre nominati e revocati dal Presidente, per la propria gestione.

re poi se, in statuto, attenersi a formulazioni generali oppure inserire (e fino a che punto) elencazione precise. Di entrambe le soluzioni si trovano esempi in diritto comparato.

La scelta di merito dipende da questa valutazione: fino a che punto è opportuno, nel contesto attuale, che il presidente eletto possa esercitare funzioni in proprio e fino a che punto è invece opportuno che debba coinvolgere, e a che livello (se di parere o di vera e propria decisione), l'organo collegiale che pure ha formato con totale autonomia giuridica e con autonomia politica dipendente dal contesto? Dopo di che si tratta di esaminare partitamente tutte le principali funzioni che il governo regionale nel suo complesso è chiamato ad esercitare.

Il Presidente potrebbe: ovviamente rappresentare la Regione in tutte le sedi esterne salva facoltà di delega per singole occasioni; determinare e dirigere la politica della Giunta e a tale scopo impartire direttive ai singoli componenti in relazione all'esercizio degli incarichi a ciascuno di essi attribuiti; provvedere, sentita la Giunta, alle nomine in qualsiasi modo collegate all'attuazione dell'indirizzo politico (le quali dovrebbero essere sottoposte dopo la designazione e prima del decreto di nomina vero e proprio all'*advice and consent* del Consiglio; tutte le altre nomine ivi compresi tutti o quasi i vertici apicali dell'amministrazione regionale dovrebbero essere affidate alla Giunta); porre la questione di fiducia (se prevista) davanti al consiglio, sempre sentita la Giunta (titolare del rapporto fiduciario è il solo presidente); assolvere a tutte le altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione (promulgazione delle leggi, emanazione dei regolamenti, eccetera) e tenere direttamente, per quanto possibile, i rapporti con il Consiglio; dirimere, in sede di Giunta, eventuali conflitti fra componenti di questa.

L'organo collegiale dovrebbe fungere da sede di discussione politica riservata e, sotto questo aspetto, di stretta collaborazione del suo Presidente, per tutti gli atti e le scelte per le quali sia fatto obbligo sentirla oppure il Presidente autonomamente decida di farlo; dovrebbe essere inoltre la sede nella quale si discute e si delibera per tutto quel che riguarda l'esercizio dei poteri normativi dell'esecutivo regionale (a partire dai regolamenti,

dalle circolari, dai vari documenti di istruzione a valenza generale, dalle iniziative legislative da presentare al Consiglio). Dovrebbe inoltre: nominare i dirigenti e decidere sull'organizzazione degli uffici regionali, adottare i rari provvedimenti in materia di personale non di competenza dei dirigenti (ad eccezione, comunque, del personale del Consiglio); avere competenza amministrativa generale, per tutti gli atti non attribuiti ad altri organi regionali; deliberare la proposta di bilancio e del conto consuntivo; approvare i programmi e i piani della Regione, nonché i provvedimenti volti ad attuarli; deliberare in materia di liti attive e passive, ma solo oltre un certo valore, affidando il resto ai dirigenti; deliberare in ordine ai ricorsi davanti alla Corte Costituzionale; deliberare in ordine ad altri oggetti per i quali la competenza non sia attribuita a un solo componente della Giunta stessa o il presidente decida di sentirla.

### 5.3. *Modalità di funzionamento della Giunta come organo collegiale*

Ci si potrebbe affidare ad apposito regolamento adottato dalla Giunta stessa a meno di non voler rinviare a una legge regionale sulle funzioni esecutive, purché anch'essa non troppo rigida nelle sue previsioni. In altre parole, prendendo a modello soprattutto l'esempio spagnolo<sup>(43)</sup>, tutto sconsiglia di ingessare un organo che, oggi più che mai, data la sfera di competenza attribuita ai dirigenti e la tendenziale separazione di funzioni di gestione e funzioni di indirizzo, è prima di tutto un organo politico. Per questo bisognerebbe evitare la previsione di *quorum* strutturali (che oltretutto rischierebbero di favorire azioni poco limpide di ostruzionismo interno)<sup>(44)</sup> e limitare all'essenziale la pubbli-

(43) La disciplina del governo è in gran parte rinviata dagli statuti di autonomia alla legge. È di particolare interesse, a questo proposito, il testo della *Llei del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat* della Catalogna.

(44) Non è, ad esempio, previsto alcun *quorum* strutturale nel regolamento del Consiglio dei Ministri. Un simile *quorum* è previsto dal regolamento interno della Giunta toscana (non pubblicato: delibera 20 maggio 2000, n. 536) il quale giunge al punto di mutare il vecchio sistema degli enti locali per cui si dà avvio alla seduta solo se e dopo che il quorum è stato raggiunto! La citata proposta Galan pure prevede un quorum e

cià e la verbalizzazione delle riunioni (anche per limitare le possibilità di ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa). Se mai, una qualche attenzione potrebbe essere suggerita alle fasi preparatorie delle riunioni Giuntali. In ogni caso, in ordine al funzionamento dell'organo collegiale, più si lascia al regolamento interno, cioè alla sua autonoma regolamentazione, meglio è.

Lo statuto potrebbe limitarsi a prevedere quanto dovrebbe essere scontato: senza ripetere le nette affermazioni dell'esercizio collegiale delle funzioni della Giunta <sup>(45)</sup>, che è il Presidente (o il suo vice, se delegato) a presiedere la Giunta, a convocarla e a formarne l'ordine del giorno e che in caso di parità di voti in seno alla Giunta, il voto del Presidente prevale come in tutti o quasi gli organi collegiali. Ma questa è previsione più che altro teorica, della quale forse non vi è necessità: dal momento che già oggi la prassi costante, raramente smentita, è di deliberazioni assunte all'unanimità. Le regole di correttezza prevedono che il componente dissenziente valuti se il proprio dissenso è irriducibile oppure no: nel secondo caso si potrà assentare o, se previsto, astenersi; nel primo caso dovrà rassegnare le proprie dimissioni <sup>(46)</sup>.

Naturalmente il Presidente è titolare del potere di revoca dei componenti della Giunta, così non è ragionevole attendersi "impuntature" da parte di questi (dissenso senza dimissioni) che lo costringano alle estreme conseguenze: il che avrebbe comunque un prezzo politico di entità dipendente dalle circostanze. Questo prezzo politico è ciò che, al di là di qualsiasi disugua-

---

vota a maggioranza: per di più in statuto e senza che il voto del presidente decida in caso di parità.

(45) È uno dei punti dei vecchi statuti da ripensare alla radice. Come si scrive nel citato documento della Commissione speciale statuto del Consiglio regionale della Toscana: "quanto al funzionamento della Giunta, e in virtù dei poteri di nomina e di revoca del Presidente, è da chiedersi come debba svolgersi e quali caratteristiche debba avere la collegialità che le è propria" (p. 6). La formula ripetuta dagli statuti, secondo la quale le funzioni della Giunta sono "esercitate collegialmente", dovrebbe essere piuttosto riscritta così: "sono esercitate sotto le direttive del Presidente e sotto la sua esclusiva responsabilità".

(46) Tutt'al più si può prevedere che chi dissente abbia diritto a che ciò sia messo a verbale, magari con succinta motivazione.

glianza, rende comunque in qualche misura responsabili non solo verso chi li ha nominati i componenti di un collegio pur “nominato e revocabile” dal suo Presidente.

## 6. *Considerazioni conclusive*

In conclusione: le soluzioni che hanno davanti i legislatori statutari dovrebbero essere improntate al criterio prioritario di evitare di mettere in discussione i presupposti istituzionali della riforma del 1999, ed anzi, nei tempi medi, assecondare la scelta “presidenziale” (nel senso che abbiamo indicato con l’espressione “gerarchizzazione dell’esecutivo”) e se mai sostenerla e rafforzarla con coerenza (certo, anche meglio bilanciarla). Anche chi accetta come senza alternative strategie istituzionali di tipo c.d. incrementale, deve tenere conto che una cosa è non pretendere di cambiare tutto dall’oggi al domani risolvendo di colpo problemi ultradecennali con soluzioni taumaturgiche, ma affidarsi appunto a innovazioni parziali successive, altra cosa affastellare obiettivi fra loro incompatibili pretendendo di perseguirli tutti insieme e rinunciando a qualsiasi selezione di priorità, nella speranza di non pagare dazio alcuno. Gli autori di questa ricerca le loro priorità le hanno dichiarate sin dall’inizio <sup>(47)</sup>.

---

(47) Inseriamo a titolo di esempio, ed in forma di appendice, alcune formulazioni che potrebbero costituire base per un’elaborazione statutaria su alcuni dei punti affrontati nel testo.

## Appendice

Formazione della Giunta: “Il Presidente eletto nomina i componenti della Giunta, fra i quali designa un Vicepresidente, e può revocarli in qualsiasi momento. Il Presidente comunica la nomina al Consiglio entro 24 ore”.

Incompatibilità Consiglio-Giunta: “I componenti della Giunta regionale non possono far parte del Consiglio. Se vi appartengono al momento della nomina, l'accettazione di essa comporta automatica decadenza dalla carica di consigliere regionale. I componenti della Giunta possono e, se richiesti, devono partecipare ai lavori del Consiglio regionale”.

Programma: “Entro 15 giorni dalla formazione del governo regionale il Presidente, sentita la Giunta, illustra al Consiglio regionale il programma di governo per la legislatura. Entro il mese di gennaio di ogni anno il Presidente dà conto al Consiglio dello stato di attuazione del programma e ne illustra l'aggiornamento”.

Limite al mandato presidenziale: “1. Il Presidente della Giunta dura in carica per un periodo di cinque anni. 2. Chi ha ricoperto per due mandati la carica di Presidente non è rieleggibile alla stessa carica, allo scadere del secondo mandato. Non si tiene conto di eventuali mandati di durata inferiore a due anni e sei mesi, ove la causa non siano state dimissioni volontarie”.

Sfiducia al presidente: “1. Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. 2. La mozione di sfiducia non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. 3. La decadenza del Presidente della Giunta a seguito di approvazione della mozione di sfiducia nei suoi confronti, la sua rimozione, il suo impedimento permanente, la sua morte o le sue dimissioni volontarie comportano in ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In tal caso si procede alla indizione delle elezioni politiche regionali secondo modalità stabilite dalla legge regionale”.

Giunta (struttura e funzionamento): “Il governo regionale è composto dal Presidente della Giunta e dalla Giunta. La legge regionale ne disciplina l'attività e le modalità di funzionamento individuando, nel rispetto dello Statuto, le attribuzioni specifiche del Presidente e quelle dell'organo collegiale. I singoli componenti della Giunta, ad eccezione del Presidente, non sono organi della Regione. In caso di parità il voto del Presidente della Giunta determina la maggioranza”.

Ruolo del presidente: “Il Presidente della Giunta: rappresenta la Regione; determina e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile davanti al Consiglio e al corpo elettorale; attribuisce gli incarichi all'interno della Giunta e può revocarli; provvede alle nomine e alle designazioni che la legge gli attribuisce dopo averne informato la Giunta; sentita la Giunta pone la questione di governo davanti al Consiglio regionale; presenta al Consiglio i progetti di legge d'iniziativa del governo regionale; promulga le leggi regionali; emana i regolamenti regionali approvati dalla Giunta”.