

Appunti sul nuovo Statuto della Regione Puglia

di Daniele Coduti

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *Il Presidente della Giunta regionale.* – 3. *La Giunta regionale ed il Vice Presidente.* – 4. *Il Consiglio regionale.* – 5. *Il Presidente del Consiglio regionale e l'Ufficio di presidenza.* – 6. *I consiglieri regionali.* – 7. *I Gruppi consiliari e le Commissioni consiliari permanenti.* – 8. *Gli organi a rilevanza statutaria.* – 9. *Considerazioni conclusive.*

1. *Premessa*

Il Consiglio regionale pugliese, nella notte tra il 5 ed il 6 febbraio 2004, ha approvato, in seconda lettura, il nuovo Statuto regionale ⁽¹⁾.

Questa approvazione rappresenta un evento di particolare importanza almeno per due motivi: innanzitutto, consente alla Regione Puglia l'adeguamento del proprio Statuto al nuovo art. 123 della Costituzione; in secondo luogo, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004 ⁽²⁾, quello pugliese potrebb-

(1) Approvato con deliberazione consiliare n. 165 del 3, 4 e 5 febbraio 2004 e pubblicato sul *B.U.R. Puglia*, n. 17 dell'11 febbraio 2004. Il precedente Statuto regionale, invece, era stato approvato nel 1971 con l. 22 maggio 1971, n. 349. Questo testo si componeva di settantatre articoli suddivisi in: Principi istituzionali e programmatici (artt. 1-20); titolo I – L'organizzazione (artt. 21-52); titolo II – Procedimenti di formazione delle leggi e dei regolamenti (artt. 53-62); titolo III – L'amministrazione regionale (artt. 63-67); titolo IV – Finanze e bilancio (artt. 68-71); titolo V – Referendum (art. 72); titolo VI – Revisione Statuto (art. 73).

(2) Con questa sentenza, la Corte costituzionale, in parziale accoglimento del ricorso – ex art. 123, comma 2, della Cost. – del Governo avverso il nuovo Statuto della Regione Calabria, ha dichiarato incostituzionali numerosi articoli dello Statuto calabrese, impedendo, così, la sua entrata in vigore. In realtà, come ricorda N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n.*

be essere il primo nuovo Statuto regionale ad entrare effettivamente in vigore dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ⁽³⁾.

Per la revisione dello Statuto, il Consiglio regionale pugliese ha istituito la VII Commissione consiliare permanente (affari istituzionali), presieduta da Alberto Tedesco e composta da ventidue consiglieri in rappresentanza di tutte le forze politiche ⁽⁴⁾. La Commissione è stata impegnata per circa trenta mesi, riu-

2/2004), in *forum di Quad. cost.* in www.mulino.it, la Regione Calabria potrebbe anche procedere ad una promulgazione parziale dello Statuto; tuttavia, "l'aspetto colpito da incostituzionalità è il cuore stesso della forma di governo ed è ragionevole pensare che ridisegnare gli equilibri di potere tra gli organi implichi non una mera sostituzione delle disposizioni incostituzionali ma anche un ripensamento ed una modifica di altre disposizioni". Anche A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *forum di Quad. cost.* in www.mulino.it, pur considerando "astrattamente non vietata [...] la disciplina della materia statutaria *in progress*", ritiene più corretto ridiscutere e riapprovare l'intero testo dello Statuto, anche per evitare possibili contraddizioni od uno "sfilacciamento interno alla trama statutaria".

(3) Sfortunatamente la ragione di tale primato non deriva dalla eccezionale rapidità con cui la Regione Puglia ha svolto i relativi lavori, bensì dalla lentezza con cui avanzano i lavori delle altre Regioni. R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *forum di Quad. cost.* in www.mulino.it, 6 gennaio 2004, infatti, ricorda che gli Statuti regionali, nel 1971, furono approvati in tempi brevi, mentre oggi la revisione degli Statuti è "ancora in alto mare". Secondo l'A. uno degli aspetti che maggiormente frena i lavori di revisione statutaria riguarda la forma di governo regionale: i consigli regionali, infatti, non riuscirebbero ad assumere «una posizione di onestà nei confronti degli elettori», optando chiaramente "per" o "contro" il sistema dell'elezione diretta "suggerito" dalla Costituzione (ed i relativi vincoli).

(4) Questa Commissione è stata istituita con deliberazione del Consiglio regionale n. 12 del 19 settembre 2000 (pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 116 del 28 settembre 2000), con competenza nelle seguenti materie: Statuto, regolamenti, riforme istituzionali, rapporti istituzionali, sistema delle autonomie locali. Con deliberazione consiliare n. 14 del 17 ottobre 2000 (pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 131 del 2 novembre 2000) si è disposto che, sino all'approvazione del nuovo Statuto, la VII Commissione consiliare permanente fosse costituita, in deroga all'art. 9 del regolamento del Consiglio regionale, da ventuno consiglieri: dodici in rappresentanza dei Gruppi consiliari di maggioranza e nove in rappresentanza dei gruppi consiliari di opposizione. Con la medesima deliberazione si è previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio regionale, dopo l'approvazione dello Statuto, avrebbe ricomposto *ex novo* la Commissione con un numero di componenti non superiore a quindici. Successivamente, a causa della costituzione – nel Consiglio regionale – del Gruppo misto, quest'ultima deliberazione è stata modificata, prevedendo che la (allora) costituenda Commissione affari istituzionali fosse composta di ventidue membri: dodici di maggioranza e dieci di opposizione (cfr. deliberazione consiliare n. 44 del 16 gennaio 2001, pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 16 del 25 gennaio 2001).

nendosi in quarantotto sedute plenarie ed in numerose sessioni di quattro gruppi di lavoro su temi specifici: principi, diritti e finalità; forma di governo e ruolo della Regione; organizzazione e funzionamento dell'ente; partecipazione, revisione statutaria e *status* del consigliere ⁽⁵⁾. La Commissione, inoltre, si è avvalsa della consulenza del Comitato tecnico-scientifico delle Università pugliesi, coordinato dal prof. Aldo Loiodice. La Commissione ha presentato una prima bozza dello Statuto il 26 marzo 2003 (al fine di consentire un dibattito sulla stessa che coinvolgesse, in particolare, il mondo scientifico ed universitario ⁽⁶⁾) ⁽⁷⁾; l'ultimo testo della commissione affari istituzionali, invece, è stato approvato il 17 luglio 2003.

Una prima particolarità dello Statuto pugliese è data dalla sua approvazione in prima lettura. Il testo del nuovo Statuto, infatti, è stato approvato, in prima lettura appunto, con deliberazione consiliare dell'11 settembre 2003 ⁽⁸⁾. Tale deliberazione, però, è stata revocata il 21 ottobre 2003 ⁽⁹⁾ e, lo stesso giorno, è stato approvato il nuovo testo ⁽¹⁰⁾, sempre in prima lettura. Le differenze tra i due testi, tuttavia, hanno una portata estremamente limitata e, comunque, non tale da modificare in maniera sensibile la struttura dello Statuto ⁽¹¹⁾.

(5) Nel gennaio del 2003, inoltre, la VII Commissione consiliare permanente ha affidato ad un gruppo ristretto (di otto membri) il compito di operare al fine di semplificare la stesura definitiva e complessiva della prima bozza dello Statuto (cfr. *Comunicato stampa* del 13 gennaio 2003, in www.regione.puglia.it).

(6) Cfr. dichiarazioni del Presidente della VII Commissione consiliare permanente, Alberto Tedesco, in *Comunicato stampa* del 26 marzo 2003, in www.regione.puglia.it).

(7) Una ulteriore bozza è stata approvata nella seduta del 5 maggio 2003.

(8) Con deliberazione consiliare n. 152 del 31 luglio, 1 e 2 agosto e 11 settembre 2003, pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 104 del 12 settembre 2003.

(9) Con deliberazione consiliare n. 154 del 21 ottobre 2003, pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 126 del 30 ottobre 2003.

(10) Con deliberazione consiliare n. 155 del 21 ottobre 2003, pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 126 del 30 ottobre 2003.

(11) Secondo Alberto Tedesco, Presidente della VII Commissione consiliare permanente, il nuovo testo si è reso necessario solo "per colmare alcune omissioni o correggere pochissime imperfezioni, al fine di migliorare la qualità complessiva del testo da approvare"; inoltre, "le modificazioni introdotte [...] sono di portata assolutamente limitata e non modificano in alcun modo l'impianto complessivo e le scelte di fondo che sono state operate" (cfr. *Relazione* pubblicata sul *B.U.R. Puglia*, n. 126 del 30

Il testo dello Statuto ha ottenuto ampi consensi: è stato sostenuto, infatti, dalla gran parte delle forze politiche ⁽¹²⁾. I punti sui quali maggiormente si è dibattuto riguardano i valori fondamentali ed i poteri della Giunta e del Consiglio regionale. Per quanto riguarda il primo aspetto, si è molto discusso sui valori riconosciuti come fondamentali ed indicati dall'art. 1, comma 1, del nuovo Statuto: "La Puglia, nell'unità e indivisibilità della Repubblica e nell'ambito dell'Unione europea, è Regione autonoma fondata sul rispetto della dignità, dei diritti, delle libertà

ottobre 2003). In particolare: all'art. 2, comma 2, St. Puglia, si è previsto che il territorio della Regione sia protetto e valorizzato anche nella sua componente "rurale"; all'art. 7, St. Puglia, si è aggiunto il comma 4 ("Le sedi del Consiglio e della Giunta regionale sono ubicate nella città capoluogo di Regione"); relativamente all'art. 11, St. Puglia, in sostituzione del vecchio comma 4 ("La Regione riconosce il ruolo delle associazioni imprenditoriali nella rappresentanza del sistema delle imprese") si sono introdotti i nuovi commi 4 ("La Regione riconosce il ruolo delle Organizzazioni sindacali nella rappresentanza dei lavoratori") e 5 ("La Regione valorizza e sostiene l'impresa e riconosce il ruolo di rappresentanza delle relative associazioni"), mentre il vecchio comma 5 è diventato il nuovo comma 6; nell'art. 23, comma 3, St. Puglia, alle parole "secondo il Contratto collettivo nazionale di lavoro" si sono sostituite le parole "secondo i contratti collettivi di lavoro"; alla fine del comma 2 dell'art. 46, St. Puglia, sono state aggiunte le parole "secondo criteri di effettiva rappresentatività"; il nuovo art. 53, St. Puglia è composto da un solo comma (anziché dai due precedenti) che disciplina la pubblicazione sia delle leggi sia dei regolamenti regionali ("Le leggi regionali e i regolamenti sono pubblicati nel *Bollettino Ufficiale della Regione* non oltre dieci giorni dalla data della promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salva l'ipotesi dell'urgenza che deve essere esplicitamente contenuta nei relativi contesti e ne determina l'entrata in vigore alla data della pubblicazione").

(12) Il testo dello Statuto è stato approvato, in prima lettura, con 46 voti favorevoli e 4 contrari (Rifondazione Comunista, Verdi, Comunisti italiani). In particolare, si sono dichiarati contrari i Comunisti italiani, a causa sia della forma di governo prevista, sia dei valori religiosi e cristiani richiamati nello Statuto (cfr. *Comunicato stampa* del 4 agosto 2003, in www.regione.puglia.it), ma anche AN, contraria al riferimento ai valori della Resistenza (cfr. *Statuto, nulla di fatto*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 9 settembre 2003). In seconda lettura, invece, si è avuta anche l'astensione dei DS; il consigliere dei DS, Carmine Dipietrangelo, Vice Presidente del Consiglio regionale, infatti, aveva fatto presente, in seguito alla sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale, la necessità di ridefinire l'attribuzione del potere regolamentare in capo alla Giunta ed al suo Presidente, attribuendo al Consiglio regionale la potestà di approvare programmi e piani (cfr. *Comunicato stampa* del 22 gennaio 2004, in www.regione.puglia.it). Lo Statuto comunque, nonostante 558 emendamenti presentati da Rifondazione Comunista e 3 presentati dai DS (cfr. *Statuto, muro contro muro*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 4 febbraio 2004), è stato approvato, in seconda lettura, con 39 voti favorevoli, 3 contrari e 3 astenuti.

della persona umana e sui valori che hanno informato quanti si sono battuti per la Liberazione e per la riconquista della democrazia nel nostro Paese”. Le forze politiche, infatti, si sono interrogate sulla opportunità o meno di inserire un riferimento ai valori della Liberazione. In realtà, già il vecchio Statuto della Regione conteneva un riferimento di portata analoga; l’art. 1, comma 1, dello Statuto approvato il 22 maggio 1971, infatti, recitava: “La Puglia è Regione autonoma nell’unità della Repubblica italiana nata dalla Resistenza”. L’art. 1, comma 1, del nuovo Statuto, nel testo approvato dalla VII Commissione consiliare permanente il 17 luglio 2003, richiamando il vecchio Statuto, faceva ugualmente riferimento ai “valori della Resistenza”. Questo riferimento è stato motivo di grandi contrasti tra le forze politiche rappresentate nel Consiglio regionale; il superamento di tali contrasti è avvenuto grazie a due “espedienti”: da un lato, la parte dello Statuto relativa ai valori è stata approvata, insieme agli altri punti controversi, in un momento successivo (l’11 settembre 2003) all’approvazione del resto dello Statuto⁽¹³⁾; dall’altro lato, il riferimento ai valori della Resistenza è stato sostituito con una espressione dalla portata più ampia⁽¹⁴⁾, seppure per certi aspetti analoga, che ha ottenuto maggiori consensi⁽¹⁵⁾.

Allo stesso modo, le differenti opinioni relative ai poteri della Giunta e del Consiglio regionale sono state ricomposte, almeno in parte, approvando separatamente le relative norme.

(13) Sui quotidiani locali, infatti, si è parlato di “Statuto spezzatino” (cfr. *Regione, Statuto “spezzatino”*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 3 agosto 2003).

(14) ...i “valori che hanno informato quanti si sono battuti per la Liberazione e per la riconquista della democrazia nel nostro Paese”. In questo modo si è ritenuto di poter recuperare il valore della Liberazione, eliminando, però, il concetto di lotta (cfr. *La Gazzetta del Mezzogiorno* dell’11 settembre 2003). Tuttavia, il gruppo consiliare di AN aveva presentato un emendamento per inserire nello Statuto il concetto di “pacificazione nazionale” (cfr. *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 12 settembre 2003).

(15) Un cenno al secondo comma dell’art. 1, St. Puglia: “La Puglia, per la storia plurisecolare di culture, religiosità, cristianità e laboriosità delle popolazioni che la abitano e per il carattere aperto e solare del suo territorio proteso sul mare, è ponte dell’Europa verso le genti del Levante e del Mediterraneo negli scambi culturali, economici e nelle azioni di pace”. Ebbene, al di là di quella che potrebbe essere la portata (programmatica?) di questa disposizione, il tenore letterale sembra richiamare uno *slogan* pubblicitario.

Il nuovo Statuto si compone di sessantadue articoli suddivisi in sei titoli. La parte più ampia (titolo IV, artt. 20-50) è dedicata agli “organi della Regione”. Il Titolo I (artt. 1-7) si occupa dei “principi”; il Titolo II (artt. 8-12) riguarda “compiti e finalità”; il Titolo III (artt. 13-19) riguarda la “partecipazione”; il Titolo V (artt. 51-53) è intitolato “ordinamento amministrativo”; il Titolo VI (artt. 54-62) concerne l’“ordinamento in materia di programmazione, bilancio, finanze e contabilità”.

2. Il Presidente della Giunta regionale

Passando ad analizzare alcuni degli aspetti del nuovo Statuto, conviene cominciare dalla figura del Presidente della Giunta regionale.

Nel dettare la disciplina di riferimento di quest’ultimo, il Consiglio regionale pugliese non ha cercato soluzioni originali, che pure l’art. 122, comma 5, Cost. consente, ma ha preferito optare per la soluzione “in buona parte già confezionata”⁽¹⁶⁾ dalla Costituzione⁽¹⁷⁾. Il testo del nuovo Statuto, infatti, dispo-

(16) Così R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, III - IV, 2000, p. 538. Secondo l’A., inoltre, la Costituzione orienta la forma di governo regionale verso quella che Aldo Di Giovine ha definito una “democrazia di investitura”. A. DI GIOVINE, *Sulla coerenza di un’originale forma di democrazia di indirizzo*, in *Le Regioni*, V, 1996, p. 917, infatti, contrapponeva due modelli di democrazia: la “democrazia di investitura (nel[la] quale la scelta del *leader* appare svincolata da quella di uno schieramento politico e di un programma)” e la “democrazia d’indirizzo, nel[la] quale la scelta del *leader* si accompagna a una scelta su programmi e coalizioni alternative tra loro”.

(17) In proposito, E. BALBONI, *Pensieri quasi-francescani sulla forma di governo regionale (risposta ad improbabili talebani e farisei)*, in *forum di Quad. cost.* in *www.mulino.it*, 15 gennaio 2003, afferma: “... non guasterebbe che, nel redigere gli Statuti regionali, si considerassero con maggiore attenzione, da un lato, le peculiarità delle singole Regioni e, dall’altro, le possibilità che l’autonomia statutaria offre di disegnare sistemi non privi di qualche elemento di originalità. Dal mio punto di vista, infatti, la forma di governo “superpresidenzialista” (Presidente eletto direttamente e munito di “potere di ricatto”) è inadatta al governo di Regioni grandi e complesse come (anzi, più di) talune nazioni europee: esse esprimono una varietà di interessi e culture talmente ampia e disomogenea, da non potere trovare riscontro in un organo monocratico. La concentrazione di molti poteri in capo al *leader* dell’esecutivo potrà andare bene in realtà più limitate o più omogenee: negli enti locali, ad esempio, e for-

ne che il Presidente della Giunta regionale sia eletto a suffragio universale e diretto (art. 41, comma 1, St. Puglia), richiamando la soluzione “privilegiata”⁽¹⁸⁾ dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione⁽¹⁹⁾ e, di conseguenza, legando il nuovo Statuto alle disposizioni espressamente dettate, in materia, dalla Costituzione stessa. Infatti, il nuovo Statuto regionale: attribuisce al Presidente il potere di nominare e revocare i componenti della Giunta (art. 41, commi 4 e 6, St. Puglia)⁽²⁰⁾; disciplina compiutamente la mozione di sfiducia (art. 22, comma 3, St. Puglia)⁽²¹⁾; stabilisce che ogni ipotesi di perdita della carica da parte del Presidente comporti insieme ed automaticamente le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, secondo il meccanismo *simul stabunt, simul cadent* (art. 22, comma 4, St. Puglia)⁽²²⁾.

Per quanto riguarda il sistema di elezione, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente della Giunta, il nuovo Statuto rinvia alla legge regionale (art. 41, comma 2, St. Puglia)⁽²³⁾. La disciplina dettata dallo Statuto, quindi, non prevede nemmeno limiti alla rieleggibilità del Presidente uscente. Il testo licenziato dalla VII Commissione consiliare il 17 luglio 2003 disponeva, invece, che il Presidente uscente non potesse ricoprire più di due mandati consecutivi⁽²⁴⁾. L'assenza, nello

se nemmeno in tutti; certamente non in Regioni come la Lombardia, ad esempio”. A. BARBERA, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, III, 1999, p. 574, invece, ritiene “più confortante la soluzione transitoria”.

(18) R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, cit., p. 537.

(19) Questa norma statutaria richiama, in particolare, l'art. 122, comma 5, Cost.

(20) Anche in questo caso il riferimento è l'ultimo comma dell'art. 122 Cost.

(21) Questa disposizione dello Statuto – che richiama, quasi alla lettera, l'art. 126, comma 2, Cost. – recita: “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 Consiglieri in carica. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione”.

(22) Il richiamo alla Costituzione (art. 126, comma 3, Cost.) è, anche in questo caso, estremamente fedele.

(23) Anche questa disposizione del nuovo Statuto richiama apertamente la Costituzione: in particolare, l'art. 122, comma 1, Cost.

(24) Il c. 2 dell'art. 41 del testo licenziato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare, infatti, disponeva: “Il Presidente della Giunta regionale non è rieleggibile

Statuto, di limiti al numero di mandati consecutivi che il Presidente della Giunta può ricoprire, però, lascia perplessi. Innanzitutto, sebbene i limiti *de quibus* potrebbero essere introdotti con la successiva legge regionale di disciplina del sistema elettorale, una soluzione di questo tipo potrebbe non essere corretta: il limite al numero dei mandati, infatti, non dovrebbe rientrare nel sistema di elezione, ma sarebbe da ricondurre alla forma di governo regionale perché relativo alle modalità di distribuzione dei poteri nell'ambito degli organi regionali ⁽²⁵⁾. In secondo luogo, la presenza o meno di limiti di questo tipo incide sulla capacità del Presidente della Giunta di esercitare pressioni sul Consiglio regionale: un Presidente che può essere rieletto senza limiti, infatti, può ricorrere in maniera assolutamente discrezionale allo scioglimento – o alla minaccia di scioglimento – del Consiglio regionale attraverso le sue dimissioni (ammesso che ritenga, ovviamente, di poter essere rieletto); un Presidente che, invece, non può ricandidarsi – o che, comunque, incontra limiti alla rieleggibilità – si dimetterà solo se strettamente necessario, consapevole che, in quest'ultimo caso, perderebbe il suo incarico ⁽²⁶⁾.

più di una volta consecutivamente”.

(25) In questo senso C. TUCCIARELLI, *Autonomia e vincoli del legislatore statale e regionale nell'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 1999. Un aggiornamento*, in www.federalismi.it, pp. 30-31.

(26) In questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 259. È da considerare, in ogni caso, che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2004, ha dichiarato l'illegittimità anche del comma 7 dell'art. 33 del nuovo Statuto della Regione Calabria, che prevedeva, per l'appunto, un limite al numero di mandati consecutivi del Presidente della Giunta (“La carica di Presidente della Giunta regionale non può essere ricoperta per più di due mandati consecutivi. Non sono considerati eventuali mandati di durata inferiore a trenta mesi”). Di conseguenza, sarà necessario valutare se, con tale censura, il giudice delle leggi abbia inteso indicare che un limite di questo tipo deve essere introdotto con la legge elettorale regionale (o con la legge statale per la determinazione dei principi fondamentali) o se, invece, l'incostituzionalità riguardi unicamente lo specifico sistema predisposto dal nuovo Statuto calabrese. In favore di quest'ultima interpretazione sembra deporre il fatto che la Corte abbia ritenuto “il sistema configurato dall'art. 33” St. Calabria, censurabile per violazione degli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, della Cost.; la violazione dell'art. 122, comma 1, della Cost., viene rinvenuta, invece, solo con riferimento all'art. 33, comma 1, St. Calabria. La Corte, infatti, ha affermato: “... il primo comma dell'art. 33, prescrivendo analiticamente che “i candidati alle cariche di

L'art. 42 del nuovo Statuto pugliese disciplina le attribuzioni del Presidente della Giunta regionale. Il primo comma, innanzitutto, afferma – richiamando l'ultimo comma dell'art. 121 della Cost. – che “Il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione”. L'art. 42, comma 2, lett. a), St. Puglia, inoltre, dispone: il Presidente «dirige la politica generale della Regione e la sua organizzazione amministrativa e ne è responsabile»⁽²⁷⁾. La qualità di rappresentante della Regione, l'attribuzione della guida e della responsabilità della politica generale della Regione, il potere di nominare e revocare gli assessori (nonché di attribuire e revocare i relativi incarichi), l'elezione diretta, configurano un Presidente della Giunta particolarmente forte, con un

Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale”, invade in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla “legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”. Secondo N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, cit., invece, l'art. 33, comma 7, St. Calabria, non sarebbe censurabile per contrasto con gli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, Cost., ma, semmai, per contrasto con l'art. 122, comma 1, Cost., “che peraltro la Corte ha esplicitamente richiamato nel sanzionare l'incostituzionalità dell'art. 33, c. 1”, St. Calabria. Pure questo A., tuttavia, ritiene che la disposizione *de qua* incida “fortemente anche sulla forma di governo” e, quindi, esprime il timore “che rimandare tali scelte di fondo alla legge elettorale regionale” possa “seriamente compromettere la funzionalità stessa degli organi di governo dell'ente”. Anche M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *forum di Quad. cost.* in www.mulino.it, 5 febbraio 2004, ritiene che la Corte, colpevole di “un'evidente svista testuale”, abbia indicato erroneamente l'art. 126 Cost. anziché l'art. 122, comma 1, Cost.; l'A., in ogni caso, lamenta l'assenza di motivazioni – da parte della Corte costituzionale – per la censura dell'art. 33, comma 7, St. Calabria. Un'ultima annotazione: A. SPADARO, *Notarelle sullo Statuto calabrese*, in *Le Regioni*, V, 2003, pp. 976-977, ha ritenuto la disposizione *ex art.* 33, comma 7, St. Calabria, uno degli “aspetti pregevoli” dell'intero Statuto.

(27) Anche in questo caso, lo Statuto pugliese fa riferimento all'ultimo comma dell'art. 121 della Cost. (il Presidente «dirige la politica della Giunta e ne è responsabile»). Lo Statuto, tuttavia, attribuisce al Presidente della Giunta regionale la direzione della “politica generale della Regione”. Il riferimento alla politica “generale” (che sembra richiamare l'art. 95, comma 1, Cost.) potrebbe far ritenere che il Presidente della Giunta pugliese debba limitarsi alla gestione delle scelte politiche di maggior rilievo, alla linea politica collegiale della Giunta (cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 262); lascia perplessi, però, il fatto che l'art. 42, comma 2, lett. a), St. Puglia, non si riferisca alla politica dell'organo (la Giunta), bensì alla politica generale dell'ente (la Regione) ed alla sua organizzazione amministrativa.

ruolo di primazia all'interno della stessa Giunta regionale.

Una disposizione dal contenuto poco chiaro è quella dettata dall'art. 42, comma 2, lett. *d*), St. Puglia: il Presidente della Giunta "dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, ai sensi dell'art. 118, terzo comma, della Costituzione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica". La disposizione in esame richiama chiaramente l'art. 121, comma 4, Cost., salvo il riferimento all'art. 118 della Cost. L'art. 118, comma 3, Cost., recita: "La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) e *h*) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali". Ebbene, che si volesse fare davvero riferimento all'attuale art. 118 della Cost. appare – francamente – inverosimile; sembra più probabile, invece, che si sia fatto erroneamente riferimento al vecchio art. 118, comma 2, Cost. ("Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative")⁽²⁸⁾.

L'art. 42, St. Puglia, inoltre, rispetto al testo approvato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare, prevede alcune attribuzioni in più (art. 42, comma 2, lett. *g*) e *h*), St. Puglia) ma, soprattutto, non contiene più la disposizione di cui all'art. 42, comma 2, lett. *f*) del testo approvato dalla commissione stessa: il Presidente "propone al Consiglio regionale progetti di legge di iniziativa della Giunta sui quali, sentita la Giunta stessa, può porre la questione di fiducia". L'aver attribuito, al Presidente della Giunta, ampi poteri in caso di necessità o di urgenza (l'art. 42, comma 2, lett. *g*), St. Puglia, dispone, infatti, che il Presidente possa "adottare ordinanze di necessità e provvedimenti di urgenza salvo ratifica della Giunta regionale"), nonché maggiori competenze amministrative (l'art. 42, comma 2, lett. *h*), St. Puglia, consente al Presidente di adottare "provvedimenti di organizzazione degli uffici regionali a eccezione degli uffici del Consiglio regionale"), accentua la connotazione

(28) L'art. 42, comma 2, lett. *d*), St. Puglia, nel testo approvato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare, invece, riproduceva letteralmente l'art. 121, comma 4, Cost., evitando, così, l'imbarazzante "refuso".

presidenziale (o, forse, presidenzialista) della forma di governo regionale ⁽²⁹⁾. D'altro canto, il non poter proporre progetti di legge di iniziativa della Giunta e, soprattutto, l'impossibilità di porre su questi ultimi la questione di fiducia, riducono – sebbene non di molto, considerato che il Presidente della Giunta può comunque minacciare le sue dimissioni – la capacità, del Presidente stesso, di esercitare pressioni sul Consiglio regionale ⁽³⁰⁾.

Infine, il Presidente della Giunta: nomina e revoca i componenti della Giunta, ai quali attribuisce e revoca i relativi incarichi (art. 42, comma 2, lett. *b*)); promulga le leggi ed emana i regolamenti (art. 42, comma 2, lett. *c*)); indice i *referendum* previsti dallo Statuto (art. 42, comma 2, lett. *e*)); riferisce annualmente al Consiglio regionale sullo stato di attuazione del piano di sviluppo regionale, dei piani e dei programmi attuativi e sulla situazione gestionale complessiva della Regione (art. 42, comma 2, lett. *f*)).

3. *La Giunta regionale ed il Vice Presidente*

I componenti della Giunta regionale sono nominati (e revocati) dal Presidente della Giunta (art. 41, commi 4 e 6, e art. 42, comma 2, lett. *b*), St. Puglia). Il nuovo Statuto pugliese, con-

(29) Secondo M. VOLPI, *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?*, in *Forum di Quad. cost.* in www.mulino.it, 26 aprile 2002, la forma di governo che scaturisce dalla normativa transitoria dettata dalla Costituzione non sarebbe “neoparlamentare”, ma nemmeno “presidenziale”: si tratterebbe, invece, di una forma di governo “presidenzialista”, in quanto fondata non sull'equilibrio fra i poteri ma su un netto squilibrio a vantaggio del Presidente della Giunta regionale. Anche C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, I ed., Torino, 2001, pp. 78-79, ritiene plausibile parlare di “assetto “presidenzialista””, ricordando, però, che quest'ultima non è una definizione giuridica, bensì politologica. G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, III, 1999, pp. 420-421, invece, ritiene più corretto parlare di “neoparlamentarismo”.

(30) Parte della dottrina, infatti, ritiene che il “potere di ricatto” dei Presidenti delle Giunte debba essere ridotto, per evitare lo svuotamento del ruolo dei Consigli regionali. In proposito, ad es.: M. OLIVETTI, *Note “farisaiche” (?) su sfiducia costruttiva e norme «antiribaltone»*, in *forum di Quad. cost.* in www.mulino.it, 8 gennaio 2003; E. BALBONI, *Pensieri quasi-francescani sulla forma di governo regionale*, cit.

formemente al nuovo art. 122 Cost., non impone di scegliere gli assessori tra i consiglieri regionali ⁽³¹⁾, prevedendo espressamente, invece, la possibilità che vi siano componenti esterni ⁽³²⁾.

Il nuovo Statuto pugliese, peraltro, non prevede norme che dispongano l'incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore; anche in questo caso appare improbabile che possa essere la legge elettorale regionale ad introdurre vincoli in merito: la disciplina di tale incompatibilità, infatti, incidendo sugli equilibri nei rapporti tra gli organi costituzionali della Regione, attiene alla forma di governo e, quindi, dovrebbe essere prevista nello Statuto ⁽³³⁾. Nel testo licenziato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare, invece, era prevista l'incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere: l'art. 43, c. 5, di tale testo, infatti, prevedeva che la carica di componente della Giunta regionale non fosse compatibile con l'esercizio delle funzioni di consigliere regionale; la nomina di un consigliere regionale alla carica di assessore nella rispettiva Giunta avrebbe dovuto determinare, infatti, all'atto della sua accettazione, la sospensione dalla carica di consigliere regionale nella quale sarebbe subentrato il primo dei non eletti individuato secondo le modalità previste dalla legge elettorale regionale; qualora l'assessore si fosse dimesso volontariamente o fosse stato revocato, avrebbe riassunto le funzioni di consigliere regionale al posto del consigliere subentrato. Nonostante

(31) Il vecchio art. 122, comma 5, della Cost., invece, disponeva: "Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti".

(32) L'art. 43 del nuovo Statuto, infatti, prevede semplicemente che possano "essere nominati componenti della Giunta regionale i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e di compatibilità per la carica di consigliere regionale" (comma 5); il comma 7 dello stesso articolo, invece, dispone: "Al componente esterno è attribuito, altresì, il trattamento economico previsto per il consigliere regionale e l'indennità di funzione previste per l'assessore".

(33) In questo senso: N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, V, 2000, pp. 907-908; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., pp. 277-280. Quest'ultimo A. inoltre, ritiene che "La scelta in favore dell'incompatibilità tra le posizioni di assessore e consigliere dovrebbe contribuire a dar corpo ad un modello di "Giunta del Presidente", laddove l'opzione per la possibilità di cumulare le due cariche potrebbe favorire il delinarsi di una "Giunta di maggioranza".

la soppressione di questa disposizione – prevista, oltretutto, anche nella bozza predisposta, il 5 maggio 2003, dalla VII Commissione consiliare permanente –, la possibilità di cumulare le due cariche, consentita dallo Statuto, dovrebbe avere la conseguenza di legare maggiormente gli assessori (quantomeno quelli “interni”) al Consiglio regionale, temperando, almeno in parte, il peso politico del Presidente della Giunta⁽³⁴⁾.

Per quanto riguarda il numero dei componenti della Giunta, lo Statuto non indica un numero fisso di assessori ma prevede solo un limite massimo, disponendo che tale numero, “compreso il Vice Presidente, non [possa essere] superiore a un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione” (art. 43, comma 1, St. Puglia).

Il nuovo Statuto pugliese, inoltre, prevede la figura del Vice Presidente della Giunta: il Presidente della Giunta, infatti, nomina, tra i componenti della Giunta, un Vice Presidente (art. 41, comma 4, St. Puglia); quest’ultimo, poi, soggiace al potere presidenziale di revoca, così come gli altri membri della Giunta (art. 41, comma 6, St. Puglia). Il Vice Presidente “sostituisce il Presidente in casi di assenza o di impedimento temporaneo e negli altri casi stabiliti” dallo Statuto e dalle leggi (art. 43, comma 2, St. Puglia); inoltre, “In caso di dimissioni volontarie,

(34) È interessante notare, peraltro, che un meccanismo del tutto simile a quello predisposto dalla commissione affari istituzionali della Regione Puglia in tema di incompatibilità, era stato previsto anche nell’art. 32, comma 4, del testo del nuovo Statuto della Regione Calabria, predisposto dalla relativa commissione e presentato il 27 settembre 2001; anche nel caso dello Statuto calabrese, tuttavia, la disposizione in questione non compare nel testo definitivo. Un meccanismo analogo, inoltre, era previsto in Piemonte dal disegno di legge regionale recante modifica alla l. reg. 23 marzo 2000, n. 22. Commentando il meccanismo introdotto da tale disegno di legge regionale, N. ZANON, *Su un’ipotesi di temporanea “sospensione” del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, cit., pp. 907 e 913, ha affermato che “la mera sospensione dalle funzioni del Consigliere-assessore, senza decadenza dalla carica consiliare, e la sua ulteriore possibilità di ritornare nella pienezza del mandato rappresentativo regionale alla scadenza della carica assessorile, potrebbero considerarsi anche come una deviazione dei principi vigenti nel nostro ordinamento giuridico in tema di rappresentanza e di cariche elettive”; “attraverso una sapiente opera di scelta”, un gruppo politico potrebbe far ruotare i propri rappresentanti in Consiglio, violando così – secondo l’A. – il principio dell’immediatezza del voto (desumibile dagli artt. 1 e 48 Cost.) e quello del libero mandato (art. 67 Cost.).

rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, le sue funzioni sono esercitate dal Vice Presidente o, in mancanza, dall'assessore più anziano per età e la Giunta rimane in carica per l'ordinaria amministrazione, fino all'elezione, così come prevista dalla legge elettorale, del nuovo Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale" (art. 41, comma 8, St. Puglia).

Nel caso in cui, invece, occorra tornare alle urne per la scadenza del Consiglio regionale o per lo scioglimento dello stesso nei casi di sfiducia del Presidente della Giunta o dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali, si prevede, opportunamente, la *prorogatio* del Presidente e della Giunta in carica, per l'ordinaria amministrazione (art. 41, comma 7, St. Puglia). Le norme del nuovo Statuto pugliese che riguardano il Vice Presidente della Giunta sono sicuramente conformi agli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, della Cost.; questa soluzione, inoltre, è coerente con la scelta – cui si è già fatto cenno – della Regione Puglia di attenersi al modello privilegiato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione⁽³⁵⁾.

Lo Statuto, poi, non ha fissato la durata del mandato degli assessori; questa scelta appare ovvia se si considera che il Presidente della Giunta ha il potere di nominare e revocare i membri dell'esecutivo (art. 41, comma 6, St. Puglia).

Il nuovo Statuto conferma che l'esecutivo regionale ha natura collegiale: "La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione" (art. 43, comma 3, St. Puglia)⁽³⁶⁾. Per quanto riguarda il

(35) A conferma di ciò, si può considerare che la disposizione dello Statuto della Regione Marche (approvata con deliberazione del 24 luglio 2001), che aveva previsto la successione del Vice Presidente della Giunta regionale al Presidente in caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo, è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale, con la sent. n. 304 del 2002. La Corte costituzionale, inoltre, con la sent. n. 2 del 2004 ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 33, comma 4, St. Calabria (che prevedeva – nei casi di incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta – la successione del vicepresidente al Presidente della Giunta regionale) per violazione degli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, della Cost.

(36) La natura collegiale dell'organo titolare del potere esecutivo regionale, in realtà,

quorum, strutturale e funzionale, il nuovo Statuto prevede che la Giunta deliberi con l'intervento della maggioranza dei suoi componenti e a maggioranza dei presenti; si prevede, inoltre, che, in caso di parità, prevalga il voto del Presidente (art. 43, comma 8, St. Puglia). Lo Statuto, infine, ha optato per la segretezza delle sedute della Giunta: "La Giunta regionale delibera a porte chiuse" (art. 43, comma 8, St. Puglia) ⁽³⁷⁾.

Le attribuzioni della Giunta regionale sono indicate dall'art. 44 del nuovo Statuto. La Giunta, in particolare: ha la potestà regolamentare "nella forma dei regolamenti esecutivi, di attuazione, d'integrazione nonché dei regolamenti delegati" (art. 44, comma 1, St. Puglia); ha competenza in materia di bilancio, patrimonio e demanio regionale (art. 44, comma 4, lett. *a*) e *b*), St. Puglia); delibera sulla proposizione dei ricorsi alla Corte costituzionale ed alla Corte di giustizia delle Comunità europee (art. 44, comma 4, lett. *c*), St. Puglia); esercita ogni altra attribuzione e funzione amministrative che dalla Costituzione, dallo Statuto o dalle leggi non sono demandate espressamente alla competenza del Consiglio regionale (art. 44, comma 4, lett. *e*), St. Puglia).

La Giunta regionale pugliese, quindi, ha la competenza generale amministrativa e la potestà regolamentare; non può adottare, però, atti aventi forza di legge, né può svolgere funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale.

4. Il Consiglio regionale

Il nuovo Statuto pugliese disciplina, nel Capo I del Titolo IV, il Consiglio regionale. "Il Consiglio regionale è composto da settanta consiglieri eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritte nelle liste elettorali dei Comuni della

si evince già dalla Costituzione: «La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni» (art. 121, comma 3, Cost.)

(37) Secondo M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., pp. 268-269, la soluzione preferibile, "almeno in un sistema ad elezione diretta", sarebbe quella della pubblicità delle sedute della Giunta regionale.

Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto” (art. 24, comma 1, St. Puglia). Il sistema elettorale, nonché i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, sono disciplinati dalla legge elettorale regionale approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri in carica (art. 24, comma 2, St. Puglia).

“Il Consiglio regionale rappresenta la comunità pugliese; esercita la potestà legislativa e svolge la funzione di indirizzo e di controllo dell’attività della Giunta regionale” (art. 22, comma 1, St. Puglia). L’art. 22, comma 2, St. Puglia, elenca gran parte delle funzioni del Consiglio regionale, che si concretano, sostanzialmente, nell’esercizio della potestà legislativa e regolamentare (quest’ultima solo in ordine all’organizzazione funzionale e contabile del Consiglio stesso), nonché delle potestà e funzioni attribuite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi.

L’art. 22 del nuovo Statuto, inoltre, prevede che il Consiglio regionale possa esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei Consiglieri in carica. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione (art. 22, comma 3, St. Puglia). L’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, nonché la rimozione, l’impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio (art. 22, comma 4, St. Puglia). Lo scioglimento del Consiglio regionale in seguito all’approvazione di una mozione di sfiducia (od in seguito ad una delle altre cause indicate dall’art. 22, comma 4, St. Puglia), costituisce l’ovvia applicazione del principio *simul stabunt, simul cadent*, che caratterizza la forma di governo disegnata dalla Costituzione e ripresa dalla Regione Puglia; lo Statuto, infatti, nel dettare la relativa disciplina si è rifatto all’art. 126, commi 2 e 3, Cost.

Gli stessi effetti ora indicati si verificano anche nel caso di autoscioglimento del Consiglio regionale: le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti del Consiglio regiona-

le, infatti, comportano lo scioglimento del Consiglio stesso e la caduta della Giunta e del suo Presidente (artt. 22, comma 4, e 24, comma 4, St. Puglia) ⁽³⁸⁾.

Nel testo dello Statuto approvato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare (art. 22, comma 6) si prevedeva la possibilità di sfiduciare un singolo assessore: “L’approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del componente della Giunta regionale comporta l’obbligo per il Presidente della Giunta di revocarlo”. La soppressione di questa disposizione è coerente con il sistema di governo delineato dal nuovo Statuto pugliese e, soprattutto, con il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta attribuito al Presidente della Giunta stessa.

Lo Statuto, inoltre, prevede espressamente la *prorogatio* del Consiglio regionale: “In ogni caso di scioglimento il Consiglio regionale resta in carica fino alla data di proclamazione degli eletti” (art. 24, comma 5, St. Puglia).

L’art. 25 St. Puglia, indica quali organi interni del Consiglio regionale: il Presidente, l’Ufficio di presidenza, i Gruppi consiliari, le Commissioni consiliari permanenti, di indagine e di inchiesta.

5. *Il Presidente del Consiglio regionale e l’Ufficio di presidenza*

Il Presidente del Consiglio regionale – le cui modalità di elezione sono disciplinate dal regolamento interno (art. 27, comma 3, St. Puglia) – rappresenta il Consiglio, lo convoca e ne dirige i lavori, secondo le modalità previste dal regolamento interno (art. 26, comma 1, St. Puglia). Lo Statuto attribuisce al Presidente del Consiglio la funzione di garante delle norme che tutelano i diritti delle opposizioni (art. 26, comma 2, lett. *d*); cio-

(38) Anche in questo caso il richiamo alla Costituzione (art. 126, ultimo comma, Cost.) è palese. Secondo M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., pp. 344-345, inoltre, l’autoscioglimento è “coerente con il modello *standard* di forma di governo delineato dalla legge cost. n. 1/1999”, perché conforme alla regola fondamentale *aut simul stabunt aut simul cadent*.

nonostante, appare difficile, a causa dei numerosi rinvii al regolamento interno, capire se il ruolo che si intende attribuire al Presidente sia di garanzia o, piuttosto, di espressione delle esigenze della maggioranza ⁽³⁹⁾. L'art. 27, comma 1, St. Puglia, in ogni caso, prevede che il Presidente o un Vice Presidente ed un segretario dell'Ufficio di presidenza siano attribuiti alle opposizioni per l'intera durata della legislatura.

Il compito di deliberare il calendario dei lavori del Consiglio regionale e delle Commissioni non è attribuito al Presidente bensì all'Ufficio di presidenza, dopo aver sentito il Presidente della Giunta regionale, i Presidenti delle Commissioni consiliari permanenti ed i Presidenti dei Gruppi consiliari (art. 36, St. Puglia) ⁽⁴⁰⁾.

L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale è composto dal Presidente, da due Vice Presidenti e da due segretari (art. 27, comma 1, St. Puglia).

Il Presidente – così come gli altri membri dell'Ufficio di presidenza – rimane in carica per l'intera legislatura, salvo che sia approvata la mozione di decadenza per gravi motivi (art. 27, comma 2, St. Puglia); quest'ultima mozione deve essere presentata, nei confronti di uno dei componenti dell'Ufficio di presidenza, da almeno due terzi dei consiglieri regionali in carica ed approvata a scrutinio segreto dai due terzi dei componenti del Consiglio regionale; l'eventuale approvazione della mozione comporta la rimozione dalla carica (art. 27, comma 4, St. Puglia).

6. *I consiglieri regionali*

Si è già accennato che il nuovo Statuto pugliese prevede che

(39) Lo Statuto pugliese del 1971, invece, prevedendo un sistema di elezione del Presidente del Consiglio regionale basato su un primo scrutinio a maggioranza assoluta, un secondo a maggioranza semplice e, infine, sul ballottaggio, faceva sì che il Presidente eletto non fosse espressione della sola maggioranza e, quindi, ricoprisse un ruolo di garanzia.

(40) È interessante notare, a proposito della programmazione dei lavori del Consiglio regionale, che non sono previsti poteri di direzione giuntale di tali lavori.

il Consiglio regionale sia composto di settanta consiglieri (art. 24, comma 1, St. Puglia). Ciascun consigliere regionale “rappresenta la Regione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato” (art. 38, comma 1, St. Puglia). Lo Statuto, conformemente alla Costituzione ⁽⁴¹⁾, prevede l’irresponsabilità dei consiglieri regionali per le opinioni espresse ed i voti dati nell’esercizio delle loro funzioni (art. 38, comma 2, St. Puglia). Per quanto riguarda i casi di ineleggibilità, incompatibilità, dimissioni e decadenza, il nuovo Statuto rinvia alla legge regionale (art. 38, comma 4, St. Puglia) ⁽⁴²⁾.

Relativamente ai propri diritti, il consigliere regionale esercita, principalmente, il diritto di iniziativa legislativa, di interrogazione, di interpellanza, di mozione, con le modalità dettate dal regolamento interno (art. 39, comma 1, St. Puglia). Per la disciplina dell’esercizio di tali diritti e dell’obbligo dell’esecutivo regionale di rispondere al consigliere, il nuovo Statuto rinvia al regolamento interno (art. 39, commi 1 e 2, St. Puglia).

Il nuovo Statuto pugliese non contiene un organico corpo di norme dedicate specificamente all’opposizione tale da poter essere considerato un vero e proprio “Statuto dell’opposizione consiliare” ⁽⁴³⁾; sebbene possano rinvenirsi alcune disposizioni dedicate specificamente “alle opposizioni” ⁽⁴⁴⁾, non solo queste

(41) La disposizione *de qua*, infatti, richiama l’art. 122, comma 4, Cost.

(42) Infatti, come ricorda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., p. 299, fermo restando che la Costituzione indica già alcune ipotesi di incompatibilità (artt. 104, ultimo comma, 135, comma 6, 122, comma 2, Cost.), la competenza a fissare i casi di incompatibilità e di ineleggibilità dei consiglieri regionali – ai sensi dell’art. 122, comma 1, Cost. – spetta alla legge statale (solo per i principi) ed alla legge regionale, “restando escluso da tale ambito lo Statuto”.

(43) Per configurare un reale statuto dell’opposizione, infatti, occorre prevedere un insieme di norme e di istituti che siano destinati specificamente all’opposizione (che va distinta, peraltro, dalla generica minoranza). Si v., ad es., S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell’opposizione parlamentare*, in *Dir. e soc.*, III, 1995, pp. 339-360.

(44) Tra queste disposizioni si possono ricordare: l’art. 26, comma 2, lett. d), St. Puglia (il Presidente del Consiglio regionale garantisce il rispetto delle norme dello Statuto e del regolamento interno, con particolare riferimento a quelle inerenti la tutela delle opposizioni); l’art. 27, comma 1, St. Puglia (il Presidente del Consiglio o un Vice Presidente ed un segretario sono attribuiti alle opposizioni); l’art. 31, comma 2, St. Puglia (la Presidenza delle Commissioni d’indagine o d’inchiesta è assegnata ad un consigliere d’opposizione).

(poche) norme non appaiono particolarmente incisive, ma, in generale, lo Statuto regionale si limita a rinviare al regolamento interno del Consiglio regionale.

Interessante, e piuttosto ampio⁽⁴⁵⁾, è il potere attribuito al singolo consigliere regionale – al fine di ottenere notizie ed informazioni utili all’esercizio del proprio mandato – di esercitare il diritto di accesso agli uffici ed agli atti della Regione, delle amministrazioni pubbliche, aziende e società da essa controllate o partecipate e dei concessionari di pubblici servizi regionali; il consigliere, inoltre, ha il diritto di prendere visione ed ottenere immediatamente copia dei provvedimenti degli enti sopra richiamati – ad eccezione degli atti ufficialmente elencati tra quelli interdetti all’accesso – nel rispetto delle norme sulla *privacy* (art. 39, commi 3 e 4, St. Puglia). Questa disposizione – pur non essendo *ex se* determinante – assume particolare importanza proprio in considerazione del fatto che il nuovo Statuto regionale non ha previsto un *corpus* di norme a tutela dell’opposizione consiliare ma ha preferito operare ampi rinvii al regolamento del Consiglio regionale⁽⁴⁶⁾.

È importante considerare, infine, che lo Statuto prevede che le deliberazioni del Consiglio regionale siano adottate, salvo alcune deroghe, a scrutinio palese (art. 35, comma 5, St. Puglia). La limitazione della possibilità di ricorrere al voto segreto, infatti, consentendo il controllo sull’operato dei consiglieri, da un lato offre ai cittadini uno strumento per controllare i propri rappresentanti, dall’altro riduce le possibilità che i singoli consiglieri votino in diffonità con gli indirizzi espressi dal proprio gruppo consiliare⁽⁴⁷⁾.

(45) Quanto meno più ampio di quello previsto dall’art. 30, ultimo comma, del vecchio Statuto pugliese.

(46) Illuminante, al riguardo, la *Relazione al Consiglio regionale della commissione per gli affari istituzionali sulle linee di indirizzo per la redazione dello Statuto regionale*, del 23 gennaio 2001, nella quale si legge: la funzione di controllo sull’attività dell’esecutivo regionale “non potrà non accomunare l’intero organo consiliare, al di là della differenziazione dei ruoli di maggioranza e di opposizione”. Solo l’inciso successivo sembra voler riconoscere il ruolo proprio dell’opposizione: a quest’ultima “va garantito con puntualità il libero ed efficace esercizio di una funzione da tutti riconosciuta come essenziale per il compiuto sviluppo della democrazia”.

(47) Si v., a proposito del voto segreto, F. LANCHESTER, *L’incidenza dei sistemi e dei*

7. *I Gruppi consiliari e le Commissioni consiliari permanenti*

Un breve accenno ai Gruppi consiliari ed alle Commissioni consiliari permanenti. Il nuovo Statuto regionale prevede che i consiglieri regionali si costituiscano in gruppi (art. 29, St. Puglia) e che il Consiglio regionale istituisca delle Commissioni permanenti per ambito di competenza (art. 30, comma 1, St. Puglia). La disciplina relativa a questi organi consiliari, tuttavia, viene rinviata – come accade ripetutamente nello Statuto – al regolamento interno del Consiglio regionale (artt. 29, 30, comma 2 e 32, St. Puglia).

8. *Gli “organi a rilevanza statutaria”*

Il nuovo Statuto, infine, prevede degli “organi a rilevanza statutaria”: il Consiglio delle autonomie locali (art. 45, St. Puglia); la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale (art. 46, St. Puglia); il Consiglio statutario regionale (artt. 47-49, St. Puglia); le Autorità di garanzia (art. 50, St. Puglia).

Particolare interesse riveste il Consiglio delle autonomie locali, soprattutto perché si tratta di un organo previsto espressamente dalla Costituzione⁽⁴⁸⁾. Lo Statuto prevede l’istituzione di tale organo, con sede presso il Consiglio regionale, integrando, in parte, la scarsa disciplina dettata dalla Costituzione. Si dispone, infatti, che il Consiglio delle autonomie locali sia istituito “quale organo di rappresentanza e di partecipazione delle autonomie locali, al fine di favorirne l’intervento nei processi decisionali della Regione, di esercitare la funzione di raccordo e consultazione permanente tra Regione ed enti locali e di verificare l’attuazione del principio di sussidiarietà nell’esercizio

modi di votazione nelle assemblee parlamentari, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, IV, 1980, pp. 1235-1253.

(48) L’art. 123, comma 4, Cost., infatti, dispone: “In ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali”.

delle funzioni regionali” (art. 45, comma 1, St. Puglia). Lo Statuto, quindi, sembra configurare un organo dotato di funzioni consultive da affiancare al Consiglio regionale.

In ogni caso, anche la disciplina statutaria appare lacunosa: per quanto riguarda il fondamentale aspetto della composizione dell’organo, nonché le funzioni, i criteri di nomina e le modalità di elezione, lo Statuto rinvia alla legge regionale da approvare nei sessanta giorni successivi all’entrata in vigore dello Statuto (art. 45, comma 3, St. Puglia)⁽⁴⁹⁾.

L’art. 46, invece, disciplina la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale. Tale conferenza si configura come organo consultivo della Regione. La Conferenza, infatti, si riunisce “per formulare proposte e indirizzi nonché per esprimere pareri sui documenti generali di programmazione della Regione, sulla legge finanziaria e per redigere il documento di valutazione dell’efficacia, efficienza ed economicità delle azioni programmate, anche attraverso il puntuale monitoraggio dei bilanci consuntivi della Regione e degli enti, aziende ed agenzie ad essa collegati” (art. 46, comma 3, St. Puglia). Per quanto riguarda i criteri di nomina e composizione, nonché le modalità di elezione e gli strumenti di funzionamento, l’art. 46, comma 4, St. Puglia, rinvia alla relativa legge regionale da approvarsi entro sessanta giorni successivi all’entrata in vigore dello Statuto.

Lo Statuto, inoltre, prevede il Consiglio statutario regionale. L’art. 47, St. Puglia, ne elenca le funzioni: interviene, su richiesta, nella verifica della incompatibilità statutaria delle proposte di legge eventualmente dichiarata dalla competente Commis-

(49) Il testo licenziato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare permanente (art. 45, comma 4), invece, prevedeva che la legge regionale dovesse garantire “altresi la presenza di diritto nel Consiglio delle autonomie locali dei Presidenti delle Province, dei sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia, dei Presidenti dei rispettivi Consigli e dei Presidenti delle Comunità montane, dei rappresentanti delle associazioni dei Comuni, delle Province, delle comunità montane e dei Comuni delle Regioni d’Europa, nonché della rappresentanza della lega autonomie locali”. La bozza predisposta dalla VII Commissione consiliare permanente il 26 marzo 2003, inoltre, disciplinava il Consiglio *de quo* in due articoli: nell’art. 44 si dettavano le norme relative alla istituzione del Consiglio stesso; nell’art. 45 si stabilivano le relative funzioni.

sione consiliare, nei casi previsti dal regolamento interno del Consiglio regionale; verifica l'ammissibilità dei *referendum*; esprime parere non vincolante nella valutazione delle capacità dei soggetti non pubblici che la Regione individua per il conferimento dei compiti di per sé pubblici⁽⁵⁰⁾.

Il Consiglio statutario regionale è eletto dal Consiglio regionale ed è composto: *a)* da tre consiglieri regionali non in carica eletti, con voto limitato a due, tra coloro che hanno esercitato la funzione per almeno dieci anni; *b)* da due esperti in discipline giuridiche, eletti con voto limitato ad uno (art. 48, comma 1, St. Puglia)⁽⁵¹⁾.

Per la disciplina del funzionamento e dell'organizzazione del Consiglio statutario regionale, nonché per il trattamento economico dei suoi componenti e le relative incompatibilità, lo Statuto rinvia all'apposita legge regionale da approvarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto stesso (art. 49, comma 1, St. Puglia)⁽⁵²⁾.

L'art. 50, St. Puglia, prevede, infine, l'istituzione, presso il Consiglio regionale, delle Autorità di garanzia, "con poteri di accesso agli atti normativi ed amministrativi e con funzioni di tutela e salvaguardia, nell'interesse della più compiuta fruizione dei diritti garantiti" (art. 50, comma 1, St. Puglia). Le Autorità di garanzia (previste dall'art. 50, comma 2, St. Puglia) sono tre:

(50) Le funzioni ora elencate sono senz'altro meno penetranti di quanto previsto nel testo approvato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione permanente. L'art. 47 di quest'ultimo testo, infatti, prevedeva anche che il Consiglio statutario regionale: svolgesse il compito di dirimere, con funzione arbitrale, i conflitti di attribuzione tra organi della Regione; formulasse risoluzione conciliativa nei conflitti tra Regione, autonomie locali e funzionali, aventi ad oggetto l'applicazione delle norme statutarie. La bozza approvata il 5 maggio 2003 prevedeva (nell'art. 47), inoltre, che alcune delle risoluzioni adottate dal Consiglio statutario fossero vincolanti per le parti.

(51) Anche in questo caso si riscontrano differenze di rilievo col testo predisposto in Commissione: nell'art. 48, comma 1, testo approvato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione permanente, infatti, si prevedeva che il Consiglio statutario regionale fosse costituito da due consiglieri regionali non in carica e da tre docenti universitari ordinari di materie giuridiche, nominati dai Rettori degli Atenei pubblici pugliesi; nel comma 2 del medesimo articolo, inoltre, si disponeva che la durata della carica fosse di cinque anni e che i componenti non fossero riproponibili.

(52) Nell'art. 49 della bozza del 26 marzo 2003, invece, erano disciplinati più dettagliatamente il funzionamento, l'organizzazione e l'accesso.

l'Ufficio della difesa civica (che agisce per garantire l'imparzialità, il buon andamento e la trasparenza nell'azione amministrativa, nonché a tutela dei diritti e dei principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 6, St. Puglia, dell'infanzia, degli adolescenti, dei minori, dei diritti umani e delle libertà fondamentali degli immigrati, dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti); il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo (che interviene nella tutela dei diritti dei cittadini pugliesi stabilitisi all'estero); il Comitato per l'informazione e la comunicazione (cd. CO.RE.COM, che interviene a tutela della conoscenza e della trasparenza dell'azione legislativa ed amministrativa) ⁽⁵³⁾.

L'Ufficio di difesa civica, in particolare, è composto da cinque componenti eletti dal Consiglio regionale (art. 50, comma 3, St. Puglia) ed agisce – secondo criteri e procedure non giurisdizionali – affinché gli organi e le strutture competenti pongano rimedio agli abusi, alle irregolarità ed alle iniquità accertati e ne rimuovano le cause (art. 50, comma 4, St. Puglia); l'organo *de quo*, inoltre, integra e coordina la propria attività con quelle delle analoghe istituzioni che operano ai diversi livelli istituzionali in ambito locale, nazionale ed internazionale (art. 50, comma 5, St. Puglia).

Per la disciplina ulteriore dell'Ufficio di difesa civica, oltre che per la disciplina delle altre due Autorità di garanzia, lo Statuto rinvia alla legge regionale (art. 50, commi 6 e 7, St. Puglia).

(53) L'art. 50, comma 2, lett. *b*), del testo approvato, il 17 luglio 2003, dalla VII Commissione consiliare permanente, prevedeva l'istituzione di uno specifico Comitato per l'immigrazione. L'art. 50, comma 3, della bozza approvata, il 26 marzo 2003, dalla Commissione affari istituzionali, anziché attribuire un numero così rilevante di compiti ad una sola autorità, prevedeva: l'Ufficio del difensore civico; il Consiglio delle parità; l'Ufficio del tutore dell'infanzia e dei minori; il Consiglio generale dei pugliesi nel mondo; il Comitato per l'immigrazione; il Comitato per l'informazione e la comunicazione; il Comitato dei consumatori e degli utenti.

9. Considerazioni conclusive

In conclusione, con riferimento alla forma di governo introdotta dal nuovo Statuto pugliese, sembra di potersi affermare che quella configurata dallo Statuto non è propriamente una forma di governo presidenziale quanto, piuttosto, una forma di governo mista⁽⁵⁴⁾ in cui, però, il capo dell'esecutivo regionale assume un ruolo di preminenza (anche nei confronti della stessa Giunta regionale). Non bisogna dimenticare, infatti, che, nonostante l'applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent*, il Presidente della Giunta regionale necessita della collaborazione del Consiglio regionale⁽⁵⁵⁾ e, quindi, deve mantenere con quest'ultimo – di fatto – un rapporto di dialogo e collaborazione. È importante considerare, inoltre, che – seppure come *extrema ratio* – il Consiglio regionale potrebbe ricorrere alla sfiducia (o all'autoscioglimento), rimettendo al corpo elettorale la soluzione dell'eventuale insanabile conflitto insorto tra l'esecutivo regionale ed il Consiglio stesso⁽⁵⁶⁾.

Il nuovo Statuto, inoltre, ha distinto nettamente le funzioni attribuite agli organi della Regione. All'esecutivo regionale, infatti, sono stati attribuiti: funzioni amministrative; potestà regolamentare; limitati poteri in caso di necessità od urgenza. Al Consiglio regionale, invece, sono state attribuite: la potestà legislativa; la funzione di controllo dell'attività della Giunta regionale (che, in realtà, non sembra particolarmente incisiva); una limitatissima potestà regolamentare.

La scelta della Regione Puglia in favore del modello “suggerito” dal Titolo V della Parte II della Costituzione, in verità,

(54) In questo senso, C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino, 2003, pp. 84-86.

(55) A maggior ragione se si considera che, in virtù del testo dello Statuto approvato in via definitiva, l'esecutivo regionale non può presentare direttamente in Consiglio le sue proposte di legge e, quindi, deve valersi di consiglieri disposti a sostenerle.

(56) Infatti, F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.*, II, 2003, pp. 310-311, fa presente che tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale esiste un “implicito e inespresso rapporto di fiducia, che può essere posto in causa e interrotto solo mediante la [...] mozione di sfiducia, che viene così ad assumere la valenza di condizione risolutiva di un rapporto mai verificato, anche se discendente, va ricordato, dal voto popolare”.

non deve sorprendere: non solo questa scelta appare la più semplice ma, allo stesso tempo, appare l'opzione capace di mettere al riparo dall'eventuale ricorso del Governo⁽⁵⁷⁾, da possibili censure da parte della Corte costituzionale⁽⁵⁸⁾ nonché da rovesci referendari⁽⁵⁹⁾.

Un aspetto decisamente negativo del nuovo Statuto riguarda l'ampio ricorso alla tecnica del rinvio ad altre fonti. Lo Statuto, infatti, rinvia ripetutamente – anche su aspetti che sarebbe stato preferibile definire nello Statuto stesso – alla legge regionale ed ai regolamenti interni degli organi regionali⁽⁶⁰⁾. L'ampiezza di tali rinvii comporta la necessità di approvare rapidamente le leggi regionali ed i regolamenti indicati, al fine di dare concretezza allo stesso Statuto⁽⁶¹⁾.

Il nuovo Statuto della Regione Puglia, quindi, nasce accompagnato dalla consapevolezza di dover essere sollecitamente

(57) Infatti, il Consiglio dei ministri, dopo che la Commissione affari istituzionali della Regione Puglia ha predisposto una relazione integrativa di accompagnamento allo Statuto – al fine di superare i dubbi del Governo sugli artt. 12 e 24, St. Puglia – (cfr. *Comunicato stampa* del 29 febbraio 2004, in www.regione.puglia.it), ha deliberato la non impugnativa del nuovo Statuto pugliese (cfr. *Regioni: Puglia, Governo delibera non impugnativa Statuto*, in www.regioni.it, 5 marzo 2004). La risoluzione di tali contrasti, peraltro, è avvenuta attraverso una sorta di trattativa informale: la relazione integrativa dello Statuto, infatti, non è stata sottoposta all'attenzione del Consiglio regionale pugliese, bensì inviata al Presidente della Giunta regionale e, tramite quest'ultimo, al Governo (cfr. *Statuto, sì del Governo*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 6 marzo 2004).

(58) A maggior ragione dopo la sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale.

(59) Si v., ad esempio, il caso del Friuli-Venezia Giulia.

(60) A. LOIODICE, *Prime riflessioni sul nuovo Statuto della Regione Puglia*, in www.federalismi.it, 19 febbraio 2004, pp. 4-5, ritiene, invece, che l'utilizzo della tecnica del rinvio ad altre fonti possa essere vista con favore: "La brevità dello Statuto e la inclusione dinamica dei rinvii ad altre fonti costituiscono evidentemente una scelta politica intesa ad evitare l'appesantimento della fonte statutaria e la rigidità in ordine ad alcuni contenuti che, nella prassi della funzione legislativa, di indirizzo e di controllo potrebbero richiedere diversi assestamenti"; "Complessivamente si determina un disegno normativo snello, equilibrato ed aperto alle innovazioni più efficaci nella vitalità della forma di Governo (per l'impatto delle procedure di programmazione e degli organi a rilevanza statutaria) e nella partecipazione".

(61) In alcuni casi, infatti, lo Statuto dispone espressamente che le leggi cui rinvia debbano essere approvate entro termini (spesso particolarmente brevi) stabiliti dallo stesso Statuto; si vedano, ad esempio, gli artt. 45, comma 3, 46, comma 4 e 49, comma 1, St. Puglia.

migliorato ed integrato ⁽⁶²⁾.

(62) Di tale necessità sono consapevoli anche le forze politiche che pure hanno sostenuto l'approvazione del nuovo Statuto; tali forze politiche, peraltro, hanno lasciato trasparire di non essere pienamente soddisfatte del risultato raggiunto: Vittorio Poti, capogruppo dei Socialisti Autonomisti nel Consiglio regionale, infatti, ritiene necessario approvare la legge elettorale ed i regolamenti per dare senso compiuto allo Statuto; Oronzo Orlando, capogruppo di AN, ha dichiarato che il nuovo Statuto non rappresenta ciò che il suo gruppo avrebbe voluto, bensì un "necessario ed accettabile compromesso"; Pietro Pepe, portavoce della Margherita, ha affermato che, nonostante il contributo dato dal suo gruppo all'approvazione del nuovo Statuto, sarebbe stato preferibile rivedere gli artt. 22 e 44, relativi all'indirizzo programmatico ed alla potestà regolamentare (cfr. *Comunicati stampa* del 6 febbraio 2004, in www.regione.puglia.it).