

L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale

di LINO PANZERI

La disciplina statutaria dell'impedimento permanente

Giunti ad una fase ormai avanzata della seconda stagione statutaria, traspare con chiarezza la scelta delle Regioni a favore della forma di governo *standard*, contraddistinta dall'elezione diretta del Presidente della Giunta e dal meccanismo dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*. Tutti gli statuti finora approvati, ripetendo in modo tratizio quanto disposto dalla l. cost. n. 1 del 1999 per il regime transitorio, prevedono infatti che l'approvazione della mozione di sfiducia, la rimozione, l'impedimento permanente, la morte e le dimissioni volontarie del Presidente eletto comportino lo scioglimento «automatico» del Consiglio¹ ed il ritorno alle urne².

Una volta optato per il sistema ad elezione diretta, le Regioni non possono incidere sul rapporto che subordina la vita della legislatura alla permanenza in carica del Presidente scelto dai cittadini. La Corte costituzionale, come noto, ha infatti costantemente ribadito l'automatismo e l'inderogabilità della fine *ipso iure* della legislatura quale conseguenza del verificarsi delle ipotesi descritte dall'art. 126, comma 3, Cost., anche se connesse ad eventi naturali ed indipendenti dalla «tenuta» della maggioranza consiliare³. Il Giudice delle leggi, in particolare, mantenendosi coerente con questo assunto, ha finora «bocciato» ogni tentativo volto ad aggirare il rigore della clausola del *simul... simul*⁴, per la cui modifica o attenuazione è dunque indispensabile il ricorso ad un'apposita legge costituzionale⁵.

Sebbene l'esistenza di questo limite non sembri pregiudicare la legittimità di mirati interventi statutari volti a regolare gli aspetti procedurali connessi al verificarsi delle circostanze indicate dall'art. 126, comma 3, Cost.⁶, i nuovi testi, salvo alcune previsioni⁷, restano sul punto assai lacunosi. Invero, una disciplina puntuale di questi profili (ulteriori cioè alla testuale riproduzione della clausola del *simul... simul*) non troverebbe ostacoli sul piano della competenza⁸ e, per quanto in generale destinata ad occupare spazi ristretti⁹, essa, nell'ipotesi dell'impedimento permanente, potrebbe assumere un'importanza decisiva¹⁰, tenuto conto, da un lato, del problematico discrimine rispetto all'impedimento temporaneo e, dall'altro, della profonda diversità delle conseguenze, sulla durata della legislatura,

sottese al carattere reversibile o meno della causa ostativa¹¹. I legislatori statuari, in particolare, anche traendo spunto dalle riflessioni dottrinali già sviluppate in ordine all'impedimento del Presidente della Repubblica¹², avrebbero forse potuto differenziare sul piano descrittivo l'impedimento permanente da quello temporaneo¹³, circoscrivere le ipotesi che possono configurarne gli estremi, individuare con esattezza gli organi preposti ad accertarne la sussistenza¹⁴ e le relative modalità¹⁵ e, ancora, definire i poteri riconosciuti al supplente fino alle nuove elezioni¹⁶.

In difetto di precisi riferimenti normativi, la disciplina applicabile all'impedimento permanente implica dunque una considerazione complessiva del quadro normativo vigente, le cui lacune, peraltro, anticipandosi sin d'ora uno spunto di sintesi, potrebbero dar luogo a situazioni di *impasse* difficilmente superabili o, comunque, pregiudizievoli per il buon funzionamento dell'ente.

L'accertamento dell'esistenza delle cause impeditive

Con riferimento ai casi di scioglimento *ex art.* 126, comma 3, Cost., in dottrina è stato rilevato come il provvedimento dissolutorio abbia un contenuto meramente dichiarativo del verificarsi di uno dei presupposti stabiliti, senza alcuno spazio per valutazioni discrezionali¹⁷. Questa considerazione, valida in linea di principio per le altre cause, pone qualche dubbio rispetto a quella in esame¹⁸. L'esistenza di una causa di impedimento permanente implica infatti, come anticipato, un accertamento connotato da un imprescindibile margine di incertezza¹⁹, e ciò sia circoscrivendo l'impedimento presidenziale alla sola sussistenza di uno stato psico-fisico irreversibile, sia, in base ad un'interpretazione non restrittiva del disposto costituzionale²⁰, riconducendo alla nozione *de qua* altre situazioni di fatto ostative al normale esercizio delle funzioni (quali, ad esempio, il sequestro di persona, la prigionia di guerra o, ancora, la dichiarazione di assenza *ex art.* 49 cod. civ.²¹)²².

Qualora il Capo della Giunta versi in una condizione di impedimento permanente, sembra necessario distinguere due diversi momenti che, per quanto connessi, sono tuttavia scindibili e legittimano l'individuazione di diverse soluzioni normative: il primo, quello dell'accertamento vero e proprio, sottende un margine di discrezionalità tale da suggerirne l'attribuzione a soggetti in grado di offrire determinate garanzie di estraneità ad interessi di parte; il secondo, meramente dichiarativo e dissolutivo dell'assemblea, per il quale analoghe difficoltà non sembrano porsi, ma che, tuttavia, richiederebbe ugualmente l'individuazione a

livello statutario di un titolare.

Gli statuti finora approvati, come detto, si limitano a sancire l'automatico scioglimento del Consiglio quale conseguenza dell'impedimento permanente. I pochi testi che contengono qualche ulteriore previsione relativa a profili procedurali della specifica causa non sembrano distinguere chiaramente i due momenti, facendo solo qualche riferimento alla prima fase, quella dell'accertamento. Ed anche rispetto a quest'ultima, essi non hanno optato per una soluzione univoca, individuando, ove previste, soluzioni differenti, sulle quali può comunque essere utile soffermare brevemente l'attenzione.

L'art. 44 St. Lazio («Ulteriori cause di cessazione dalla carica di Presidente») dispone che l'esistenza di una causa di cessazione dalla carica diversa dalla rimozione e dallo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'art. 126, comma 1, Cost. è dichiarata con proprio decreto dal Presidente del Consiglio regionale²³. Ciò sembra sottendere che, pur potendo concorrere nell'accertamento anche altri soggetti, spetta a quest'ultimo, ad esempio, la definitiva pronuncia circa la progressione di una malattia inizialmente guaribile (o non completamente pregiudizievole all'esercizio delle funzioni) o, *tout court*, il porsi di una patologia irreversibile (o, comunque, di durata indefinibile) del Capo della Giunta. Questa scelta pare tanto più condivisibile quanto più si attribuisca al Presidente dell'assemblea un ruolo di rappresentanza dell'intera comunità regionale (e, dunque, anche delle minoranze), in grado di equilibrare i rapporti tra i supremi organi della Regione che, nella forma di governo *standard*, rafforzano la posizione del Presidente della Giunta eletto direttamente dai cittadini²⁴. Da questo punto di vista, la disposizione richiamata pare armonizzarsi con altre del medesimo testo tese a valorizzare la funzione di garanzia del Presidente del Consiglio regionale²⁵, per la cui elezione, tuttavia, sono state previste maggioranze forse non del tutto idonee ad assicurarne la piena autonomia rispetto alle forze di maggioranza²⁶.

Una diversa soluzione è stata individuata dallo St. Toscana. L'art. 33 («Durata in carica») tenta, in generale, di assicurare il coinvolgimento del Consiglio regionale al verificarsi di cause di cessazione anticipata dalla carica di Presidente ulteriori alla mozione di sfiducia, fra le quali, dunque, anche l'impedimento permanente²⁷.

Questo passaggio assembleare, peraltro, assume una diversa connotazione ed utilità in relazione a ciascuna delle ipotesi previste dall'art. 126, comma 3, Cost. Nel caso delle dimissioni²⁸, esso è opportunamente finalizzato ad attenuare la rigidità delle conseguenze della scelta presidenziale, consentendo al Consiglio di

affrontarne (e, eventualmente, superarne) le cause sul piano politico²⁹. Nel caso di rimozione – ma, forse, per lo meno laddove sia stata constatata sul piano medico, anche nel caso di morte³⁰ – l'«accertamento» consiliare cui fa riferimento il comma 4 del citato art. 33 St.³¹ sembra sostanziarsi in una mera presa d'atto, la quale non si presterà ad alcun tipo di valutazione discrezionale³², ma consentirà di rendere edotto l'organo rappresentativo del suo imminente autoscioglimento.

Più indeterminata resta, invece, l'ipotesi dell'impedimento permanente. La richiamata previsione statutaria tende anche in questo caso a valorizzare la centralità dell'assemblea, rispondendo ad un'esigenza in tal senso già rilevata a livello statale nel caso in cui la causa ostativa all'esercizio delle funzioni colpisca il Capo dello Stato³³. Ed anche a livello regionale, un'opzione di questa natura potrebbe assicurare una maggiore trasparenza nel funzionamento della forma di governo, garantendo il coinvolgimento nella verifica dell'impedimento (tanto più in un modello fortemente sbilanciato a favore del Presidente) delle forze politiche di opposizione. D'altro canto, la delicatezza dell'accertamento potrebbe forse consigliarne la titolarità (anche, eventualmente, in concorso con altri) in capo ad un organo non politico, a maggior ragione laddove – come accade a livello regionale, nel caso si opti per un sistema ad elezione diretta – dal relativo esito dipenda la stessa sopravvivenza in carica dell'organo accertatore. Soprattutto nel caso in cui la maggioranza sia compatta, il Consiglio potrebbe infatti essere condizionato dalle conseguenze dell'accertamento sulla durata della legislatura e, quindi, rinviare la propria decisione, specie nella delicata ipotesi in cui lo stato patologico, pure assai grave, non pregiudichi in modo assoluto una prognosi favorevole. Con riferimento a questa eventualità, pare dunque assai opportuno il rinvio alla legge, operato dal comma 4, per la disciplina delle «forme» e delle «modalità» di verifica delle cause di cessazione anticipata del Presidente.

Le riserve poc'anzi avanzate con riguardo all'accertamento consiliare possono estendersi all'art. 50, comma 3, St. Umbria, il quale, senza operare alcun rinvio né alla legge né al regolamento interno, attribuisce il delicato compito all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. Anche quest'organo, che pure si pone come «centro motore» delle attività consiliari³⁴ e, potenzialmente, quale «cinghia di trasmissione tra Consiglio e Giunta»³⁵, non sembra offrire sufficienti garanzie sul piano dell'imparzialità, e ciò indipendentemente dalla rappresentanza al proprio interno dei gruppi di minoranza³⁶.

Del resto, analoghe perplessità hanno indotto molti dei nuovi testi a sottrarre all'Ufficio di presidenza (o al Consiglio, talvolta chiamato a pronunciarsi in

seconda battuta) la pronuncia in ordine all'ammissibilità del referendum regionale, attribuendola ai collegi di garanzia statutaria³⁷.

(segue) *Il possibile ruolo dei collegi di garanzia statutaria*

I dubbi di cui si è tentato di dare sommariamente conto, muovendo dall'esame delle limitate alternative statutarie, inducono a riflettere sull'opportunità di demandare l'accertamento dell'esistenza di un impedimento permanente ad un soggetto indipendente dal circuito politico-decisionale o, comunque, di coinvolgere nel delicato compito un organo avente questa fondamentale caratteristica.

A questo proposito, si segnala la soluzione individuata dall'Emilia-Romagna, il cui statuto, all'art. 69, comma 1, lett. *a*, dispone che sia l'organo di garanzia statutaria a prendere «atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi» e, dunque, anche del Presidente della Giunta. La disposizione, invero, potrebbe ben adeguarsi alle ipotesi di morte, dimissioni e rimozione, meno a quella in esame: la «presa d'atto» sembra infatti escludere qualunque spazio per valutazioni dell'organo che, invece, dovrebbero considerarsi inevitabili per l'accertamento della natura irreversibile dell'impedimento. Il comma 2 del medesimo articolo, inoltre – che specifica come i «pareri» della *Consulta di garanzia statutaria* non determinino alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso –, non dovrebbe considerarsi applicabile alla funzione in esame³⁸, nell'esercizio della quale, dunque, verrebbe meno la disponibilità del tipico strumento consultivo del collegio. Da ultimo, la legge istitutiva (l.r. Emilia-Romagna n. 23 del 2007)³⁹ non ha chiarito quando, in che modo e su richiesta di chi la *Consulta* debba procedere alla descritta «presa d'atto».

Nonostante queste imprecisioni terminologiche – peraltro comuni a molti testi –, l'opzione richiamata merita, in termini generali, un approfondimento.

L'attribuzione del compito ai collegi di garanzia, che si inquadra nella valorizzazione delle funzioni residue degli stessi⁴⁰, risponde infatti all'esigenza di demandare certe attività ad un soggetto effettivamente terzo rispetto al circuito politico-rappresentativo della Regione⁴¹. L'elevata qualificazione dei componenti e, soprattutto, l'esclusiva titolarità di funzioni tecnico-giuridiche sembrano infatti assicurare a questi organi regionali piena autonomia di giudizio in ordine ad una scelta dalle conseguenze tanto dirimpenti.

Resta da capire, concretamente, attraverso l'iniziativa di chi, e seguendo quale procedimento, dovrebbe avvenire l'accertamento della reale condizione fisica del Presidente della Giunta o, comunque, dell'esistenza di situazioni ostative al regolare svolgimento delle funzioni istituzionali da parte di quest'ultimo. Se il collegio potrebbe forse utilmente disporre di pareri e consulenze *pro veritate*⁴² – tesi a verificare non solo l'obiettiva sussistenza del fatto ostativo, ma, soprattutto, la sua concreta incidenza pregiudizievole sul piano funzionale –, più complessa è l'individuazione della natura dell'atto conclusivo del suddetto accertamento.

Gli organi di garanzia, nei testi finora entrati in vigore, sono legittimati ad esprimersi soltanto in sede consultiva mediante la pronuncia di pareri⁴³, mentre l'esercizio di questa funzione accertativa potrebbe implicare l'adozione di un atto avente natura provvedimentoale. Invero, la dottrina più attenta ha recentemente legittimato i collegi di garanzia, quando esercitano talune funzioni (quali l'ammissibilità degli atti di iniziativa legislativa popolare e delle richieste di referendum), ad adottare provvedimenti amministrativi⁴⁴, ai quali, accogliendo questa conclusione, potrebbe altresì farsi ricorso in sede di accertamento dell'impedimento presidenziale. Anche escludendo questa possibilità, peraltro, le «Consulte» potrebbero efficacemente svolgere la propria funzione di garanzia operando su di un piano meramente consultivo – quello loro proprio –, esprimendo cioè pareri agli altri organi regionali. Costoro, eventualmente chiamati a pronunciarsi in via definitiva sull'esistenza della causa impeditiva, potrebbero in questo modo validamente contare su pareri espressi da soggetti (tendenzialmente) indipendenti da pressioni di natura politica ed appositamente individuati quali garanti della corretta dinamica dei poteri regionali⁴⁵.

La circostanza per cui nessuno degli statuti ordinari entrati in vigore, al di fuori di quello richiamato⁴⁶, abbia optato per il coinvolgimento dell'organo di garanzia non esclude che ciò possa accadere in un momento successivo. Le disposizioni sopra ricordate non si spingono infatti ad attribuire in via esclusiva la funzione di accertamento agli organi di volta in volta indicati. Nel caso del Lazio, si fa riferimento ad una «dichiarazione» del Presidente del Consiglio regionale, il che non esclude l'intervento di una disciplina più puntuale volta a regolare la fase preliminare rispetto a quella dichiarativa⁴⁷. In termini ancora più aperti, il testo toscano, come anticipato, disciplina il coinvolgimento consiliare entro i limiti disposti dalla legge, chiamata a regolarne puntualmente forme e modalità⁴⁸. Spazi in tal senso, peraltro, anche in difetto di un esplicito rinvio, potrebbero altresì individuarsi nel testo umbro, che pure attribuisce in via esclusiva all'Ufficio di

presidenza il compito di verifica⁴⁹. Nulla sembra quindi pregiudicare una soluzione «condivisa», attraverso il concorso di più organi, in termini analoghi, del resto, a quanto è ormai ammesso dalla dottrina prevalente con riferimento all'ipotesi di cui all'art. 86 Cost.⁵⁰.

La normativa di attuazione degli organi di garanzia statutaria è ora destinata ad assumere un'importanza potenzialmente enorme sul tema, integrando le frequenti lacune degli statuti⁵¹ e/o specificando i contenuti della generale funzione consultiva spesso indicata con formule aperte⁵², ma, secondo alcuni, implicitamente desumibile tra le righe dei nuovi testi anche laddove sul punto silenti⁵³.

Pare inoltre condivisibile la prospettiva secondo la quale gli organi *de quibus* potrebbero gradualmente estendere i propri poteri, sul piano consultivo ed interpretativo, anche per via di precedenti, prassi e consuetudini. Così nel caso dell'impedimento presidenziale, per quanto residuale, non è da escludersi che i soggetti deputati ad accertare tale condizione (ove indicati!) possano informalmente chiedere all'organo di garanzia di pronunciarsi sul punto, né, ancora, che una pronuncia in tal senso venga richiesta dalle minoranze consiliari, individuate quali titolari di un potere di «ricorso» diretto da parte di tutti gli statuti che hanno previsto l'istituzione del collegio⁵⁴. E questo parere, specie in un momento di prevedibile fibrillazione dell'ente, sarà tanto più ascoltato quanto più l'organo di garanzia sarà stato in grado, nell'esercizio delle proprie funzioni «istituzionali», di acquisire una posizione di indiscussa autorevolezza nel concreto divenire delle dinamiche regionali⁵⁵.

L'individuazione dell'organo competente a disporre lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale

Lo scioglimento del Consiglio regionale costituisce una conseguenza inderogabile dell'accertamento dell'impedimento permanente del Presidente eletto e delle dimissioni della Giunta. L'art. 126, comma 3, Cost., pur cristallizzando in termini inequivocabili questa regola, non chiarisce, peraltro, quale sia l'organo deputato a dar seguito all'effetto dissolutorio, né quale sia la fonte legittimata alla relativa disciplina.

In base ad un'attenta lettura del dato costituzionale, la regolazione dello scioglimento funzionale dovrebbe oggi essere rimessa all'autonomia regionale. L'art. 126 Cost. prevede infatti l'adozione di un «decreto motivato del Presidente

della Repubblica» solo nelle ipotesi di cui al comma 1⁵⁶, mentre omette qualsiasi indicazione in tal senso con riferimento alle inedite circostanze indicate al comma 3, legittimando dunque, rispetto a queste ultime, l'intervento dei legislatori regionali⁵⁷. Questa conclusione pare altresì conformarsi alla diversa *ratio* sottesa alle cause di scioglimento automatico⁵⁸, aventi una rilevanza esclusivamente endoregionale⁵⁹, ed al relativo carattere vincolato, implicante cioè, in linea di principio, la mera constatazione di uno degli eventi che le determina e non, come nello scioglimento sanzionatorio (l'unico originariamente previsto), difficili valutazioni discrezionali su atti compiuti da organi regionali⁶⁰. Accogliendo la ricostruzione «bifasica» sopra ipotizzata, lo scioglimento del Consiglio, ove autonomamente considerato, dovrebbe avere carattere vincolato anche nel caso di impedimento permanente, in quanto, verificandosi questa eventualità, il soggetto preposto all'adozione dell'atto dissolutivo sarebbe tenuto a dare seguito alle risultanze emerse nella prima fase di accertamento in senso stretto.

Ciò premesso, la fonte legittimata ad intervenire in materia può oggi individuarsi nello statuto regionale⁶¹, il quale, nella disciplina della «forma di governo» ad esso riservata dall'art. 123 Cost.⁶², potrebbe orientarsi a favore di soluzioni fra loro differenti. Come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di precisare con riferimento alla tormentata allocazione della potestà regolamentare tra Consiglio e Giunta⁶³, l'autonomia statutaria, «in assenza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile», impedisce l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate. Applicando la formula, allora utilizzata, secondo la quale «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione» (e ciò a prescindere dai pure condivisibili rilievi dottrinali volti a circoscrivere, in termini generali, il significato di questa ed altre espressioni «ad effetto» talvolta utilizzate dalla Corte)⁶⁴, le Regioni potrebbero demandare lo scioglimento all'organo ritenuto più idoneo, optando sia per la sua attribuzione allo stesso soggetto deputato a compiere l'opera di accertamento (ad esempio il Presidente del Consiglio regionale), sia ad un soggetto diverso che, in ragione della natura meramente dichiarativa dell'atto di scioglimento, potrebbe essere anche politicamente connotato, a cominciare dallo stesso Presidente della Giunta o, nel caso questi sia impedito in modo permanente, dal Vicepresidente⁶⁵.

Nonostante la legittimazione statutaria all'individuazione del soggetto titolare del potere di scioglimento, nessuno dei testi approvati è finora intervenuto sul punto⁶⁶, lasciando in questo modo sostanzialmente irrisolto il dubbio circa la soluzione da adottare al verificarsi di una delle circostanze indicate dall'art. 126, comma 3,

Cost.

Secondo una prima tesi, variamente formulata, la disciplina applicabile al proporsi di questa eventualità dovrebbe essere l'unica esistente, cioè l'art. 51 della legge n. 62 del 1953⁶⁷, e, dunque, lo scioglimento dell'organo rappresentativo dovrebbe essere disposto con d.P.R.⁶⁸. Nonostante la sostanziale inconferenza di questo risalente intervento normativo rispetto alle ipotesi di scioglimento sopraggiunte nel 1999, la sua applicabilità anche a queste ultime discenderebbe dal ruolo di garanzia comunque assicurato dal Presidente della Repubblica in ordine all'equilibrato funzionamento dei meccanismi politici territoriali⁶⁹.

Parte della dottrina, invece, ha sostenuto che lo scioglimento del Consiglio regionale, nelle ipotesi di scioglimento anticipato, dovrebbe essere disposto dallo stesso soggetto chiamato a convocare i comizi elettorali⁷⁰, non sussistendo, rispetto a queste ipotesi, alcuno spazio per compiere valutazioni discrezionali. In materia, dunque, troverebbe applicazione l'art. 10, comma 2, lett. *f*, della l. n. 131 del 2003, in base al quale, «fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi elettorali», l'indizione delle elezioni regionali spetta al Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, legittimato ad adottare anche «i provvedimenti connessi o conseguenti». Nelle Regioni che già hanno legiferato sul punto, invece, l'adozione del provvedimento dissolutivo dovrebbe essere demandata al Presidente della Giunta, al quale le leggi elettorali regionali⁷¹ e, talvolta, gli stessi statuti⁷², analogamente a quanto da sempre avviene nelle Regioni a statuto speciale, hanno attribuito il compito di indire le elezioni.

Accettando questa opzione interpretativa, le difficoltà pratiche conseguenti all'assenza di una puntuale disciplina statutaria sulla titolarità del potere di scioglimento potrebbero essere superate, potendosi assicurare, senza necessità di alcun intervento statale, il regolare rinnovo degli organi elettivi. Questa soluzione, peraltro, nel caso di impedimento permanente, non sembra incidere sull'opportunità di un intervento statutario teso a distinguere la fase accertativa da quella dichiarativa-dissolutiva: solo procedimentalizzando l'accertamento dell'impedimento presidenziale è infatti possibile circoscrivere ad un piano meramente dichiarativo e vincolato il compito dell'organo titolare del potere di scioglimento (quindi, anche del Vicepresidente), in termini analoghi a quanto accade al verificarsi delle altre cause indicate dall'art. 126, comma 3, Cost.

(segue) *Lo scioglimento ex art. 126, comma 1, Cost. quale garanzia del principio dell'aut simul stabunt aut simul cadent*

L'accoglimento della tesi che riserva lo scioglimento funzionale ad organi statali terzi avrebbe l'indubbio vantaggio operativo di garantire il corretto funzionamento della clausola del *simul... simul* e, dunque, nel caso in esame, l'immediato scioglimento del Consiglio come conseguenza dell'accertato impedimento permanente.

Non altrettanto, invece, può affermarsi accogliendo sia la tesi (indubbiamente preferibile, ma, come detto, allo stato priva di riscontri) che riserva allo statuto la disciplina dello scioglimento, sia quella che, nel silenzio della fonte statutaria, demanda l'adozione del provvedimento dissolutivo al soggetto chiamato ad indire le elezioni. In entrambi i casi, accomunati dall'individuazione a livello regionale dell'organo preposto allo scioglimento, l'obiettivo difficoltà di accertare l'esistenza di una causa ostativa permanente o l'emergere di resistenze di natura politica potrebbero determinare situazioni di *impasse* nelle quali, pur in presenza di un Presidente gravemente malato (o, comunque, impossibilitato in modo assoluto a svolgere le proprie funzioni istituzionali), nessun organo territoriale si attivi per dar seguito alle inevitabili conseguenze di questa situazione. Potrebbe ad esempio accadere che il Vicepresidente, in difetto di limiti statutariamente prescritti circa la durata massima dell'impedimento temporaneo⁷³, prosegua nel tempo con una sostituzione *de facto* – per inerzia sua o, comunque, con l'appoggio più o meno complice della maggioranza consiliare – senza indire nuove elezioni.

Il verificarsi di una tale eventualità, in mancanza di opportuni rimedi, finirebbe col determinare una grave lesione sia del dettato statutario in tema di forma di governo, sia della stessa Costituzione, la quale, come detto, sancisce l'indissolubile binomio tra elezione diretta e scioglimento automatico. Al fine di evitare il protrarsi di situazioni pregiudizievoli al funzionamento dell'ente, la possibilità di un intervento statale pare dunque inevitabile, per quanto la selezione dello strumento concretamente azionabile sollevi ulteriori interrogativi.

Muovendo dalla qualificazione dell'omesso scioglimento funzionale quale inadempimento della Regione, una prima soluzione potrebbe forse individuarsi nel ricorso al potere sostitutivo disciplinato dall'art. 120, comma 2, Cost., che, nella lettura datane dalla giurisprudenza costituzionale, legittima lo Stato ad intervenire per fronteggiare situazioni di emergenza istituzionale⁷⁴. Questo rimedio non avrebbe una connotazione sanzionatoria⁷⁵, in quanto l'esercizio del potere

sostitutivo deve realizzarsi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, implicanti il diretto coinvolgimento degli organi regionali sostituendi: questi ultimi, secondo quanto disposto dall'art. 8 della l. n. 131 del 2003, verrebbero infatti coinvolti sin dall'avvio dell'*iter* sostitutivo, beneficiando, in prima battuta, di un congruo termine per l'adozione del provvedimento di scioglimento funzionale. Inoltre, anche qualora fosse necessaria l'adozione di un apposito provvedimento sostitutivo da parte del Consiglio dei ministri, alla relativa esecuzione potrebbe provvedere il rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie (ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. *d*, della l. n. 131 del 2003)⁷⁶, cioè lo stesso soggetto chiamato – fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle leggi elettorali regionali – ad indire le elezioni e, secondo la tesi sopra ricordata⁷⁷, a disporre lo scioglimento anticipato del Consiglio al verificarsi di uno dei presupposti costituzionali.

Una diversa soluzione per fronteggiare l'inerzia regionale, peraltro più invasiva della precedente, potrebbe individuarsi nel ricorso allo scioglimento sanzionatorio previsto dall'art. 126, comma 1, Cost. La condotta degli organi territoriali – che impedisce, anche se in via omissiva, lo scioglimento del Consiglio – potrebbe infatti configurare un «atto contrario alla Costituzione» o, comunque, una «grave violazione di legge»⁷⁸, suscettibile di dar seguito allo scioglimento dell'organo rappresentativo da parte del Presidente della Repubblica⁷⁹. A questo rimedio – di norma inapplicabile alle circostanze di scioglimento funzionale – potrebbe dunque ricorrersi in via suppletiva, cioè nella sola ipotesi limite in cui all'impedimento permanente non faccia concretamente seguito la corretta applicazione della clausola del *simul... simul*. Il rimedio *de quo* si porrebbe quale strumento «di chiusura» fra quelli con cui lo Stato esercita i controlli sulle Regioni⁸⁰, fondato su un'esigenza di «“garanzia federale” dell'ordine costituito regionale»⁸¹, destinato ad assicurare, in ultima istanza, il corretto funzionamento istituzionale dell'ente derivato.

Gli immediati effetti dell'impedimento presidenziale sul funzionamento della Giunta

In ordine ai riflessi del verificarsi dell'impedimento, alcune disposizioni statutarie prevedono che, qualora esso sia *temporaneo*, il Presidente della Giunta debba essere sostituito dal Vicepresidente⁸², già nominato dal primo contestualmente agli altri membri dell'organo collegiale.

Più complessa è, invece, la ricostruzione delle conseguenze derivanti

dall'impedimento *permanente* – relativamente, come ovvio, alla parentesi intercorrente tra le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, da un lato, ed il rinnovo degli organi elettivi, dall'altro –, le cui difficoltà muovono già dall'individuazione della fonte competente alla relativa disciplina.

Il problema, in termini generali, tanto più a seguito dell'abrogazione del previgente art. 126, ultimo comma, Cost.⁸³, è stato sollevato dalla dottrina con riguardo sia allo scioglimento sanzionatorio, sia a quello funzionale ed è stato infine risolto dalla Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla *prorogatio* degli organi elettivi regionali.

Con riferimento all'ipotesi di scioglimento sanzionatorio, nella sent. n. 196 del 2003 è stato ribadito che, «trattandosi di un intervento repressivo statale (...), è logico che le conseguenze, anche in ordine all'esercizio delle funzioni fino all'elezione dei nuovi organi, siano disciplinate dalla legge statale, cui si deve ritenere che l'art. 126, primo comma, della Costituzione implicitamente rinvii, nonostante l'avvenuta soppressione del vecchio art. 126, quinto comma». Rispetto alle ipotesi di cui al comma 3, invece, la Corte, circoscritto l'esame all'«esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza naturale o anticipata (...) e l'entrata in carica del nuovo organo eletto», ha riconosciuto la competenza dello statuto alla disciplina della *prorogatio*⁸⁴, ampliando in questo modo le materie riservate dalla Costituzione a questa fonte⁸⁵.

Alcuni testi statutari, in effetti, hanno autonomamente regolato la «gestione» del periodo transitorio⁸⁶, optando, tra le alternative possibili⁸⁷, per la *prorogatio* della Giunta⁸⁸. Alcuni fra essi hanno altresì disposto che, qualora l'impedimento si riveli permanente (ma a questa ipotesi sono state talvolta assimilate quelle di morte, dimissioni volontarie e voto di sfiducia)⁸⁹, la Giunta dimissionaria sia presieduta dal Vicepresidente fino all'«elezione» del nuovo Presidente della Regione⁹⁰ o fino alla sua «proclamazione»⁹¹ o fino alla prima data elettorale utile⁹². L'impedimento permanente, quindi, darebbe generalmente luogo, quale effetto subordinato⁹³, ad una particolare ipotesi di supplenza da parte di un membro della Giunta necessariamente nominato (e revocabile) dallo stesso Presidente⁹⁴.

Le disposizioni richiamate tentano di individuare soluzioni organizzative in grado di scongiurare, nelle more della ricostituzione degli organi di vertice, il protrarsi di situazioni di precarietà⁹⁵. Esse non sembrano, in quanto tali, porre dubbi di costituzionalità⁹⁶, giacché non incidono sulla clausola sancita dall'art. 126 Cost., potendo essere ricondotte, da una prospettiva generale, a quei pur ristretti margini

di autonomia statutaria attraverso i quali regolare gli inevitabili effetti del *simul... simul*⁹⁷. Queste previsioni, inoltre, trovano un significativo precedente, a livello territoriale, nell'art. 53, comma 1, del TUEL (d.lgs. n. 267 del 2000), il quale, nel disporre la decadenza della Giunta e lo scioglimento del Consiglio in caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del Sindaco o del Presidente della Provincia, sancisce che, fino alle nuove elezioni, il Consiglio e la Giunta rimangono in carica e le funzioni del Sindaco e del Presidente della Provincia sono svolte, senza fare ricorso alla nomina del commissario, rispettivamente, dal Vicesindaco e dal Vicepresidente⁹⁸.

Qualche incertezza potrebbe porsi sul piano funzionale, dovendosi verificare la legittimazione del supplente al potenziale esercizio di tutte le funzioni presidenziali⁹⁹, come da alcuni sostenuto, a livello statale, con riferimento alla supplenza del Capo dello Stato¹⁰⁰.

In termini generali, la dottrina amministrativistica, per quanto oscillante in ordine all'esatta qualificazione giuridica dell'istituto¹⁰¹, ritiene che il supplente, pur senza il possesso del titolo corrispondente, possa svolgere le stesse funzioni facenti capo al titolare, con l'assunzione della posizione giuridica di quest'ultimo¹⁰². A livello regionale, tuttavia, pur accogliendosi il contenuto di questa tesi, la centralità istituzionale del Presidente e la sua posizione di preminenza rispetto agli altri membri della Giunta¹⁰³ sembrano suggerire la circoscrizione dell'attività del supplente al semplice disbrigo degli affari correnti ed all'adozione degli atti strettamente necessari a garantire la continuità nel funzionamento dell'ente¹⁰⁴. Proprio per questa ragione, del resto, alcuni testi, al verificarsi di una causa di scioglimento automatico, hanno esplicitamente ristretto alla sola «ordinaria amministrazione» l'attività della Giunta¹⁰⁵, a volte specificando questa limitazione anche nei confronti di chi è chiamato a presiederla in sostituzione del Presidente¹⁰⁶.

Un ruolo rilevante potrebbe configurarsi, in capo al Vicepresidente, rispetto alla materia elettorale. Si è sopra ricordato come, secondo una tesi oggi diffusa, lo scioglimento del Consiglio al verificarsi delle cause di cui all'art. 126, comma 3, Cost. spetterebbe al Presidente della Giunta in quanto titolare dell'indizione delle elezioni¹⁰⁷. Accogliendo questa tesi¹⁰⁸, laddove il Presidente versi in uno stato di impedimento permanente (oltre che, ovviamente, in quello di morte)¹⁰⁹, non potrebbe che essere il Vicepresidente ad intervenire, adottando il provvedimento dissolutivo e convocando i comizi elettorali. Proprio una coerente applicazione del meccanismo del *simul... simul* induce infatti a ritenere che ogni attività del

sostituito deve essere primariamente tesa ad assicurare la rapida elezione di un nuovo Presidente¹¹⁰, al fine di ristabilirne l'assoluta centralità nelle dinamiche regionali¹¹¹.

In generale, nonostante la sostituzione da parte del Vicepresidente costituisca una soluzione accettabile, anche in ragione della sua circoscrizione funzionale e temporale, gli statuti avrebbero forse potuto individuare alcuni «binari» procedurali utili ad orientare il supplente nello svolgimento della propria attività, anche se limitata all'ordinaria amministrazione.

Da questo punto di vista, si segnala la disciplina introdotta dallo St. Emilia-Romagna. L'art. 48 limita il regime della *prorogatio* – specificando come la Giunta provveda «all'ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea» – ai soli casi di annullamento dell'elezione del Consiglio¹¹² e di scioglimento dello stesso per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti. Rispetto a tutte le altre ipotesi indicate dall'art. 126, comma 3, Cost., invece, risulta applicabile l'art. 69, comma 1, lett. *a*¹¹³, ai sensi del quale l'organo di garanzia «dichiara la modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi (...)». L'art. 15, comma 2, della legge istitutiva della *Consulta di garanzia statutaria*¹¹⁴ ha poi precisato che, nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, spetta al relativo Presidente informare immediatamente il Presidente della «Consulta», la quale, «dopo aver ascoltato il Presidente dell'Assemblea e il Presidente della Giunta, individua gli atti di ordinaria amministrazione e gli atti improrogabili che possono essere compiuti fino all'elezione della nuova Assemblea»¹¹⁵. Sembra quindi che, al verificarsi dello scioglimento, il Presidente (o, nel caso di morte ed impedimento permanente di quest'ultimo, il Vicepresidente) e la Giunta debbano restare formalmente in carica, ma non in regime di *prorogatio*, bensì quali meri organi amministrativi, limitatamente cioè all'esecuzione degli atti di ordinaria amministrazione e di quelli improrogabili tassativamente individuati dall'organo di garanzia¹¹⁶.

Senza in questa sede approfondire le incognite applicative sottese a questa opzione, il dato rilevante va individuato nel coinvolgimento nella delicata fase transitoria di un organo – del quale già si sono rilevati i caratteri di indipendenza e terzietà – preposto ad evitare «colpi di mano» nella conduzione dell'ente, in grado cioè di vincolare preventivamente l'attività di un soggetto – il Vicepresidente – che, oltre a non essere legittimato dal corpo elettorale contestualmente al Presidente, potrebbe addirittura essere scelto al di fuori del Consiglio.

Previsioni di questo tipo, volte a regolare la fase successiva allo scioglimento dell'organo rappresentativo, costituiscono scelte meritevoli di riflessione, tanto più laddove, come nel caso dell'impedimento permanente, le normali regole in tema di *prorogatio* si devono confrontare con l'obiettivo venire meno dell'organo elettivo sul quale si regge l'intera forma di governo regionale. Ma soluzioni di questo tenore, come detto, non sembrano aver generato alcun effetto di mimesi virtuosa fra gli statuti che, invece, hanno preferito, anche sul punto assumere un atteggiamento di basso profilo, evitando di verificare la percorribilità di opzioni normative originali.

¹ Come noto, tale forma di scioglimento, incidente sulla funzionalità della forma di governo, è spesso definita «funzionale» in contrapposizione a quella «sanzionatoria», destinata ad operare al verificarsi dei presupposti indicati dall'art. 126, comma 1, Cost.: in tal senso, tra gli altri, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna 2005. In dottrina (C. DE FIORES, *Articolo 126*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI), III, Torino 2006, 2490 ss., spec. 2492-2493), muovendo dalla diversa prospettiva dei rapporti tra Stato e Regioni, è stata altresì proposta la distinzione tra scioglimento «eteronomo», scaturente da un contrasto irrimediabile tra organi di governo regionale ed interesse nazionale (art. 126, comma 1, Cost.), e scioglimento «autonomo», riconducibile a cause interne alla Regione (art. 126, comma 3, Cost.).

² Si vedano: artt. 44, comma 5, e 48, comma 2, St. Abruzzo; art. 33, commi 5 e 6, St. Calabria; art. 32, commi 2 e 3, St. Emilia-Romagna; artt. 43, comma 2, e 44, comma 1, St. Lazio; art. 10, commi 3, 4 e 5, St. Marche; art. 53, comma 1, St. Piemonte; art. 22, comma 4, St. Puglia; lo St. Umbria disciplina solo lo scioglimento determinato dal voto di sfiducia (art. 71, comma 1), stabilendo anche, peraltro, che «il Consiglio regionale è sciolto in tutti i casi previsti dalla Costituzione» (art. 45); anche l'art. 26 del testo lombardo approvato in seconda lettura il 14 maggio u.s. si limita a disciplinare la mozione di sfiducia, disponendo, per il resto, che «il Presidente cessa dalle sue funzioni nei casi previsti dalla Costituzione» (art. 25, comma 11); lo St. Liguria, infine, non fa riferimento ad ipotesi di scioglimento ulteriori alla mozione di sfiducia (art. 43, comma 3), le quali, peraltro, una volta scelto il sistema ad elezione diretta del Presidente, si applicano indipendentemente dal loro formale accoglimento: in tal senso, D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in AA.VV., *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia* (a cura di R. BIFULCO), Torino 2006, 59 ss., 73.

³ Sul punto, come noto, la dottrina ha assunto una posizione assai critica: sui principali rilievi interpretativi cfr., tra gli altri, S. CATALANO, *Forma di governo regionale*, in AA.VV., *L'incerto federalismo* (a cura di N. ZANON, A. CONCARO), Milano 2005, 357 ss., 395-396.

⁴ Già la sent. n. 304 del 2002 ha lasciato intendere l'inderogabilità di quanto prescritto dall'art. 126, comma 3, Cost. una volta optato per l'elezione diretta; la sent. n. 2 del 2004 ha poi negato la percorribilità di soluzioni compromissorie volte ad introdurre un temperamento al modello neopresidenziale, «bocciando», in particolare, il sistema del *ticket* (sul quale si veda, *infra*, la nota 94). In base a questo orientamento, paiono precluse anche le altre risalenti opzioni dottrinali tese soltanto ad attenuare il meccanismo del *simul... simul*, quali la previsione statutaria di un termine ragionevole (ad esempio un anno) entro il quale andare alle urne dopo lo scioglimento del Consiglio determinato dalla morte o dall'impedimento permanente del Presidente: ricorda questa proposta, da ultimo, V.

SANNONER, *Le Carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Bari 2006, 44, nota 2; sulla problematica attenuazione della clausola, originariamente dibattuta, in caso di morte o impedimento permanente cfr. altresì S. CECCANTI, *La forma di governo regionale oggi*, in *federalismi.it.*, n. 10 del 2003, e C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999: prime attuazioni e giurisprudenza della Corte*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli 2004, 855 ss., 897.

⁵ Un tentativo in tal senso è stato compiuto dal testo di legge costituzionale bricato «Modifiche alla Parte II della Costituzione», poi respinto dal corpo elettorale con il referendum del 25-26 giugno 2006. Esso, modificativo, tra l'altro, dell'art. 123 Cost., prevedeva che nei casi di morte o impedimento permanente del Presidente non si facesse luogo alle dimissioni della Giunta ed allo scioglimento del Consiglio e demandava allo statuto la disciplina per «la nomina di un nuovo Presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il Presidente sostituito»; in termini favorevoli rispetto a questo specifico profilo della riforma cfr. V. CERULLI IRELLI, *Qualche osservazione critica sul «nuovo» Titolo V*, in AA.VV., *Costituzione. Una riforma sbagliata* (a cura di F. BASSANINI), Firenze 2004, 519 ss., 525.

⁶ Ben più ampi sarebbero stati i margini di scelta delle Regioni qualora i relativi legislatori avessero optato per un sistema di preposizione alla carica di Presidente della Giunta diverso dal suffragio universale e diretto; in questo caso, nel silenzio della Costituzione sulle conseguenze del verificarsi di una delle ipotesi di cui all'art. 126, comma 3, Cost., proprio gli statuti sarebbero stati legittimati ad intervenire: sul punto, da ultimo, G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 2007, 583.

⁷ ...che, con riferimento all'impedimento del Presidente della Giunta, saranno oggetto di richiamo.

⁸ Anche privilegiando un'interpretazione restrittiva della nozione di «forma di governo», la disciplina degli aspetti procedurali dello scioglimento del Consiglio al verificarsi di una delle ipotesi indicate dall'art. 126, comma 3, Cost. rientra nel contenuto di quest'ultima e, soprattutto, in quel pur ristretto ambito materiale rimesso alla discrezionalità dello statuto. La stessa Corte costituzionale ha riconosciuto come la determinazione della forma di governo non si esaurisca nella scelta sul sistema di designazione del Presidente, ben potendo le Regioni, nell'esercizio della propria autonomia, «disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, più o meno riducendo l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche» (sent. n. 379 del 2004, punto 9 del *Considerato in diritto*), area alla quale ben pare riconducibile la disciplina dei profili procedurali connessi al verificarsi di cause interrutive della legislatura.

⁹ In tal senso, M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti «a rime obbligate»?», in AA.VV., *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria* (a cura di A. D'ATENA), Milano 2008, 79 ss., 120.*

¹⁰ Sull'opportunità di una «rigorosa» circoscrizione normativa della fattispecie, C. DE FIORES, *Articolo 126 cit.*, 2499.

¹¹ Ai fini della conclusione anticipata della legislatura non rilevano, come noto, gli impedimenti solo occasionali o, comunque, non così durevoli da recare pregiudizio all'esercizio delle funzioni presidenziali: sul punto, A. STERPA, *Commento all'articolo 5 (Durata degli organi elettivi)*, in AA.VV., *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali* (a cura di B. CARAVITA), Milano 2005, 175 ss., 182.

¹² Cfr., per tutti, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova 1998, 452 ss.

¹³ Sull'esistenza di uno spazio d'intervento degli statuti rispetto alla disciplina di questa ipotesi cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 332.

¹⁴ Sulle poche disposizioni statutarie che disciplinano questo aspetto si veda, peraltro, il par. successivo.

¹⁵ Rileva questa mancanza, da ultimo, A. CATELANI, *L'ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di G. SANTANIELLO), XXXVIII, Padova 2006, 108.

¹⁶ Sui riferimenti statutari esistenti – comunque suscettibili di ulteriore integrazione – si veda diffusamente, *infra*, il par. 4.

¹⁷ In questi termini, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin cit.*, II, 665 ss., 691.

¹⁸ Sottolineano le probabili «maggiori difficoltà» connesse a questa ipotesi T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2005, 356. ¹⁹ ...già rilevato, peraltro, con riferimento all'impedimento del Capo dello Stato: sul punto, tra gli altri, A.M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Napoli 1990, 119.

²⁰ Accoglie questa lettura A. FERRARA, *Lo Statuto d'autonomia della Lombardia in itinere: un nuovo caso difficile nel procedimento di formazione delle leggi statutarie*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2008, 3, nota 3.

²¹ La citata disposizione codicistica richiede, per l'avvio dell'iter dichiarativo dell'assenza, il decorso di due anni dal giorno a cui risale l'ultima notizia dello scomparso; la relativa domanda, inoltre, può essere promossa innanzi al tribunale competente solo da chi possa vantare interessi patrimoniali dipendenti dalla morte del dichiarando assente. La rigorosa applicazione del *simul... simul*, peraltro, esclude che l'assenza del Presidente della Giunta, ai fini dell'applicabilità della clausola, possa essere collegata alla dichiarazione *ex art. 49 cod. civ.*, e ciò non tanto per l'incerta esistenza di soggetti legittimati alla presentazione della domanda, quanto piuttosto per il necessario decorso di un biennio, che, di fatto, priverebbe di significato il vincolo costituzionale; anche rispetto al caso di «assenza» (intendendosi la nozione, per quanto detto, secondo un'accezione atecnica), spetta dunque alle Regioni individuare soluzioni operative efficaci per il superamento della crisi istituzionale.

²² Su queste ipotesi, già considerate con riferimento all'impedimento del Sindaco, cfr. L. GIOVENCO, A. ROMANO, *L'ordinamento comunale*, Milano 1994, 636.

²³ Già ipotizzava questa soluzione F. CUOCOLO, *Lo scioglimento cit.*, 692. Sul coinvolgimento di questo organo nell'esercizio di funzioni procedimentali afferenti allo scioglimento del Consiglio *ex art. 126*, comma 3, Cost. cfr. C. DE FIORES, *Articolo 126 cit.*, 2500.

²⁴ Sulla «elevata potenzialità espansiva» del Presidente del Consiglio regionale quale contrappeso ai poteri della Giunta e del suo Presidente cfr. G.L. CONTI, *Articoli 12 e 13*, in AA.VV., *Statuto della Regione Toscana. Commentario* (a cura di P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI), Torino 2005, 86 ss. Sul rafforzamento del ruolo di garanzia del Presidente dell'assemblea cfr. altresì, con riferimento ai nuovi statuti, G. RIVOCCHI, *Il principio maggioritario tra statuti regionali e regolamenti consiliari, ovvero*

della difficile transizione verso un modello di democrazia decidente, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2 del 2005, 95 ss., 105-109.

²⁵ Si veda, in particolare, l'art. 21 St. Lazio.

²⁶ L'art. 20, comma 3, St. Lazio prevede, infatti, che l'elezione avvenga con un voto a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio e, a partire dal secondo e dal terzo scrutinio, a maggioranza, rispettivamente, dei tre quinti e semplice. Altri testi, invece, al fine di qualificare in chiave «antimaggioritaria» il Presidente dell'assemblea, prevedono *quorum* più elevati: l'art. 46, comma 3, St. Umbria, ad esempio, richiede la maggioranza dei quattro quinti dei consiglieri e, ma solo dalla quarta votazione, quella assoluta.

²⁷ Anche a livello comunale, ove pure fa difetto ogni disciplina relativa al procedimento che conduce alla dichiarazione di cessazione dalla carica per impedimento permanente, in dottrina si ritiene che all'accertamento debba procedere il Consiglio, al quale la causa ostantiva può essere comunicata da terzi, quali familiari, consiglieri o chi vi abbia interesse. Alla deliberazione o semplice presa d'atto del Consiglio fa poi seguito l'assunzione da parte del Vicesindaco delle funzioni vicarie: sul punto, AA.VV., *Il Sindaco* (a cura di V. ITALIA), Milano 1997, 47-48.

²⁸ Il comma 3 dispone che le dimissioni siano discusse in un'apposita seduta e diventino efficaci decorsi venti giorni dalla loro presentazione, termine entro il quale possono essere ritirate.

²⁹ Su questa previsione, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, n. 2 del 2004, 691 ss., 714.

³⁰ La definizione del momento della morte costituisce tutt'oggi una materia assai controversa, anche dal punto di vista giuridico. Rispetto al funzionamento della forma di governo regionale, peraltro, l'ipotesi non sembra particolarmente problematica, posto che la clausola del *simul... simul* scatta già al verificarsi di un impedimento permanente pregiudizievole del normale esercizio delle funzioni.

³¹ Esso dispone che «le altre cause di cessazione del Presidente (diverse dalla sfiducia, *n.d.r.*), sono accertate dal Consiglio, nelle forme e con le modalità disciplinate dalla legge» (il corsivo è mio).

³² Con riferimento alla rimozione, S. MERLINI, *Articoli 31, 32, 33, 34*, in AA.VV., *Statuto cit.*, 152 ss., 167.

³³ Cfr. A.M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La supplenza cit.*, 126 e 131.

³⁴ In tal senso, G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 185.

³⁵ Così A. POGGI, *Forma di governo e processi normativi*, in AA.VV., *Commento allo statuto della Regione Piemonte* (a cura di F. PIZZETTI, A. POGGI), Torino 2006, 1 ss., 31.

³⁶ ...aspetto sul quale, invero, i nuovi statuti non sembrano avere adottato correttivi al principio maggioritario particolarmente consistenti: sul punto, G. RIVOCCHI, *Il principio maggioritario cit.*, 110.

³⁷ Come originariamente proposto da T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in questa *Rivista* 2001, 841 ss., 851-852.

³⁸ In tal senso, T. GROPPI, *La «Consulta» dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi regionali di garanzia statutaria*, in *Ist. fed.*, n. 1 del 2005, 75 ss., 88.

³⁹ Su questa legge si vedano anche, *infra*, la nota 42 e, con riguardo al regime della *prorogatio*, il par. 4.

⁴⁰ Volendo, cfr. L. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. cost.*, n. 1 del 2005, 813 ss., 846-848. Per quanto – ovviamente – i collegi *de quibus* non possano qualificarsi come «Corti costituzionali regionali», l'estensione delle relative funzioni si inquadra in un fenomeno che, da tempo, contraddistingue molti sistemi di giustizia costituzionale, nei quali sono attribuiti ai relativi organi alcune funzioni residue (per il cui esercizio occorrono adeguate garanzie di indipendenza) e, tra queste, proprio l'accertamento dell'impedimento del Presidente della Repubblica (si vedano, ad esempio, gli artt. 223, lett. *a* e *b*, Cost. Portogallo, 144, comma 1, lett. *e*, Cost. Romania, 105, comma 3, n. 2, Cost. Lituania): sul punto, G.F. FERRARI, *Le forme di controllo di costituzionalità «anomale»*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 1 del 2000, 351 ss., spec. 357. Sull'esperienza francese, ove si attribuisce al *Conseil constitutionnel* la decisione sia sull'esistenza di un impedimento, sia sulla sua natura momentanea o permanente, cfr. R. BIAGI, *La supplenza del Presidente della Repubblica in Francia: analogie e differenze con il caso italiano*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3 del 2006, 1241 ss., spec. 1245 e 1247-1248.

⁴¹ Sull'esigenza che «certe funzioni siano tenute al riparo da influenze politiche o siano affidate a tecnici» si veda già G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano 1974, 62.

⁴² Alcune leggi istitutive dei collegi riconoscono agli stessi significativi poteri istruttori: l'art. 8, comma 5, della l.r. dell'Emilia-Romagna n. 23 del 2007 («Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria»), ad esempio, attribuisce alla *Consulta di garanzia statutaria* «gli stessi poteri riconosciuti dallo Statuto, dal regolamento dell'Assemblea legislativa e dalla legislazione regionale vigente alle commissioni assembleari d'inchiesta».

⁴³ In dottrina, peraltro, è stato opportunamente rivalutato il significato della funzione consultiva degli organi *de quibus*, comunque rispondente, al pari di quella di controllo, ad un'esigenza di garanzia: sul punto cfr. A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, «paletti» della Corte costituzionale ed apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie* (a cura di M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI), Bologna 2006, 277 ss., 294.

⁴⁴ Cfr. diffusamente C. MIGNONE, *I collegi regionali di garanzia statutaria come organi autori di provvedimenti amministrativi*, in *Quad. reg.*, nn. 1-2 del 2007, 287 ss., spec. 293. Questa lettura ha successivamente trovato un importante riconoscimento giurisprudenziale nella sent. n. 200 del 2008, avente ad oggetto, tra gli altri, gli artt. 7 e 8 della l.r. Calabria n. 2 del 2007 («Istituzione e disciplina della Consulta Statutaria»), che prevedono la possibilità per l'organo di garanzia di esprimere «decisioni» su oggetti determinati. La Corte ha escluso la necessaria qualificazione di queste «pronunce» come sostanzialmente giurisdizionali e, come tali, estranee alla sfera di competenza del legislatore regionale. Nel punto 5.1 del *Considerato in diritto*, in particolare, si è specificato come la competenza ad emanare atti decisori non sia riservata agli organi giurisdizionali, in quanto l'ordinamento giuridico riconosce decisioni amministrative che «si caratterizzano per essere atti amministrativi di accertamento, volti a risolvere, decidendo, in un caso concreto, sull'applicabilità di una norma o sulle modalità di applicazione della stessa». Pertanto, pur non potendo incidere sulla

«competenza degli organi giurisdizionali, ordinari e amministrativi, eventualmente richiesti, nei modi rituali, di pronunciarsi sui medesimi atti già oggetto di valutazioni da parte della Consulta statutaria» e, ancora, fatta salva la possibilità di un giudizio di legittimità su tali atti da parte dei competenti organi giudiziari, la Corte ha riconosciuto che le «decisioni» in esame (fuorché nei confronti degli enti locali) possano avere efficacia vincolante per gli organi regionali e per gli altri soggetti istituzionali interessati.

⁴⁵ In questi termini, T. GROPPi, *La «Consulta» cit.*, 92-93, la quale sottolinea questo ruolo funzionale del collegio rispetto a quello di garante del pluralismo regionale.

⁴⁶ Non si considerano, in questo lavoro, le modifiche statutarie in atto nelle Regioni ad autonomia differenziata. Si segnala, peraltro, la recente introduzione, in Sardegna (mediante apposita legge statutaria, approvata in data 7 marzo 2007), della *Consulta di garanzia*, preposta, tra l'altro, proprio a dichiarare «la sussistenza dell'impedimento permanente del Presidente della Regione» (art. 35, comma 1, lett. g): richiama questa esperienza, positivamente, A. D'ANDREA, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 15 del 2007, 9.

⁴⁷ A tal proposito, l'art. 68, comma 7, St. Lazio, individua nel Presidente del Consiglio regionale uno dei soggetti legittimati a richiedere al *Comitato di Garanzia Statutaria* di «pronunciarsi» sull'interpretazione dello statuto; sul punto si vedano anche gli artt. 11, comma 1, lett. d, e 16, comma 1, lett. b, della l.r. Lazio n. 24 del 2007 («Istituzione del Comitato di Garanzia Statutaria»).

⁴⁸ Allo stato, anche in difetto della legge che dovrebbe intervenire sullo specifico aspetto, un possibile coinvolgimento dell'organo di garanzia potrebbe ipotizzarsi in forza della l.r. Toscana n. 34 del 2008 («Costituzione e funzionamento del Collegio di garanzia»). L'art. 12, recante la disciplina dei conflitti di attribuzione, prevede infatti che a questo strumento possano fare ricorso, tra gli altri, almeno tre Presidenti di gruppi consiliari o almeno un quinto dei consiglieri regionali e, ancora, al comma 2, che il conflitto possa avere ad oggetto «atti non normativi o *condotte, anche omissive*, ritenuti lesivi delle norme statutarie regolanti il riparto delle competenze fra gli organi regionali» (il corsivo è mio). Può quindi ipotizzarsi che, nell'eventualità limite in cui il Consiglio regionale non provveda, ai sensi dell'art. 33, comma 4, St. Toscana, all'accertamento dell'impedimento presidenziale, le opposizioni possano «ricorrere» al *Collegio di garanzia*, lamentando la condotta omissiva dell'assemblea rappresentativa. Qualora poi il Collegio ritenesse fondate le ragioni dei richiedenti, l'organo interessato (in questo caso, il Consiglio regionale) avrebbe l'obbligo, ai sensi dell'art. 13, di «(...) riconsiderare la condotta, entro quindici giorni dal ricevimento del giudizio (...)». La pronuncia dell'organo di garanzia non potrebbe qualificarsi come vincolante, ma, ciò nonostante, la stessa avrebbe ricadute politiche di un certo rilievo, tali probabilmente da indurre il Consiglio a dare seguito all'adempimento statutariamente sancito.

⁴⁹ Si segnala, a tal fine, l'art. 9 della l.r. Umbria n. 27 del 2007, istitutiva della *Commissione di garanzia statutaria*, il quale definisce il collegio «organo consultivo della Regione» – utilizzando dunque una formula tale da legittimare quali richiedenti più soggetti istituzionali – «sulle questioni giuridiche che concernono l'interpretazione e l'applicazione al caso concreto delle norme statutarie».

⁵⁰ Cfr. F. RESCIGNO, *Articolo 86*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, II cit., 1671 ss., 1680.

⁵¹ Tali lacune riguardano talvolta le stesse funzioni degli organi di garanzia, che la legge regionale è stata da alcuni statuti legittimata ad ampliare (si vedano, ad esempio, l'art. 92, comma 2, St. Piemonte –

che demanda alla *Commissione di garanzia*, addirittura, «ogni altra funzione attribuitale dallo statuto, dalle leggi e dal regolamento» – e l'art. 60, comma 1, lett. g, St. Lombardia, ai sensi del quale la *Commissione garante dello Statuto* «esprime pareri su ulteriori materie ad essa assegnate dalla legge»): in termini critici su questo rinvio alla legge, peraltro, R. ROMBOLI, *Articolo 57*, in AA.VV., *Statuto cit.*, 290. Assume invece una posizione più aperta rispetto ai futuri sviluppi funzionali dei collegi A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» ai «custodi degli Statuti». Il difficile cammino delle Consulte statutarie regionali*, in questa *Rivista* 2006, 1059 ss., spec. 1091, il quale ritiene sussistere margini di integrazione della normativa statutaria e, a tal fine, segnala il d.d.l. della Giunta calabrese (oggi l.r. n. 2 del 2007) istitutivo della *Consulta statutaria* (*op. cit.*, 1082-1083): l'art. 7, comma 6, della legge (che è stata oggetto di scrutinio nel giudizio definito dalla sent. n. 200 del 2008, sulla quale si veda, *supra*, la nota 44), in particolare, amplia la categoria dei legittimati a richiedere il parere «anche» ad altri sei soggetti istituzionali, ai quali questa facoltà non era stata espressamente attribuita dallo statuto.

⁵² Le leggi istitutive degli organi di garanzia sembrano confermare questo rilievo: in tal senso, tra gli altri, l'art. 3, comma 1, l.r. Abruzzo n. 42 del 2007 legittima il *Collegio regionale per le garanzie statutarie*, su «ricorso» di una pluralità di soggetti, ad esprimere pareri, tra l'altro, «sull'interpretazione dello Statuto (...)» (lett. d) e «su ogni altra questione di legittimità dell'azione regionale (...)» (lett. e).

⁵³ Cfr. A. SPADARO, *Dal «custode della Costituzione» cit.*, 1081 e 1085-1086.

⁵⁴ Sul punto, D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quad. reg.*, n. 1 del 2006, 81 ss., 100-101.

⁵⁵ Su questa ed altre incognite allo stato gravanti sugli organi *de quibus* cfr. P. SALVATELLI, *Lo Statuto come parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in AA.VV., *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria* (a cura di G. DI COSIMO), Macerata 2007, 219 ss., 256-258.

⁵⁶ In tal senso, S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale cit.*, 107.

⁵⁷ Sottolinea questo argomento F. CUOCOLO, *Lo scioglimento cit.*, 692.

⁵⁸ Sulle diverse *rationes* sottese ai due tipi di scioglimento cfr. già G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano 2002, 227-228.

⁵⁹ Si tratta di ipotesi non incidenti sui rapporti tra Stato e Regioni e per le quali, almeno in prima battuta (ma, sul punto, si veda anche, *infra*, il par. successivo), non è richiesto un intervento sanzionatorio statale: cfr. F. CUOCOLO, *Lo scioglimento cit.*, 690. Sulla diversa «dimensione costituzionale» delle ipotesi *de quibus*, con la quale contrasterebbe «pretendere» il coinvolgimento di organi statali, cfr. altresì C. DE FIORES, *Articolo 126 cit.*, 2500.

⁶⁰ È stato per questo motivo giudicato inutilmente gravoso, tale da apparire una «diseconomia giuridica» (così F. CUOCOLO, *Lo scioglimento cit.*, 691), l'avvio del complesso procedimento richiesto dall'art. 51 della legge n. 62 del 1953 per l'adozione del d.P.R., contraddistinto dal previo parere obbligatorio ma non vincolante della Commissione parlamentare per le questioni regionali e dall'adozione (su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri) di un decreto motivato del Presidente della Repubblica: su questo procedimento, tra gli altri, cfr. C. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l'amministrazione straordinaria delle Regioni*, Milano

1966, 59 ss., e J. BUCCISANO, *Considerazioni in tema di scioglimento dei Consigli regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1977, 1713 ss.

⁶¹ Cfr., in tal senso, C. DE FIORES, *Articolo 126 cit.*, 2500, e A. RAUTI, *Presidente della Giunta regionale*, in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico* (a cura di S. CASSESE), V, Milano 2006, 4440 ss., 4443.

⁶² Riconducono a questa materia il titolo legittimante l'intervento degli statuti sul punto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti cit.*, spec. 323, e P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 178. Su questo aspetto si veda anche, *supra*, la nota 8.

⁶³ Si veda la sent. n. 313 del 2003, punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ In termini critici cfr., in particolare, E. BALBONI, *Le spoglie dell'autonomia statutaria*, in AA.VV., *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme* (a cura di P. CAVALERI), Torino 2008, 79 ss., spec. 82-83 e 87, il quale, peraltro, pur interrogandosi in termini dubitativi in ordine all'esistenza di residui spazi per l'autonomia statutaria, riconosce margini di intervento su aspetti che, per quanto «certamente secondari», sono «probabilmente non irrilevanti».

⁶⁵ Sul punto si veda, *infra*, il par. 4.

⁶⁶ ...neppure – come accaduto, invece, con riguardo all'accertamento dell'impedimento – con isolate previsioni.

⁶⁷ Sul contenuto si veda, *supra*, la nota 60.

⁶⁸ In dottrina, pur criticandosi questa soluzione, ne è stata sostenuta l'inevitabilità (cfr., in particolare, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento cit.*, 691-692). Alcuni autori, peraltro, in chiave propositiva, hanno suggerito di snellire il procedimento di scioglimento previsto dall'art. 51 della l. n. 62 del 1953, ipotizzando lo stralcio del parere espresso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali: in tal senso cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti cit.*, 356. Altra parte della dottrina, infine, ha suggerito la circoscrizione dell'intervento statale alla sola fase finale del procedimento (quindi, all'adozione del d.P.R.), demandando ad organi regionali il compito di darvi impulso una volta verificatisi i presupposti: in tal senso, V. SANNONER, *La potestà statutaria delle Regioni: un nodo interpretativo da sciogliere*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità* (a cura di A. RUGGERI, G. SILVESTRI), Milano 2001, 244 ss., 261-262. Sull'adozione da parte del Presidente della Repubblica del decreto di scioglimento anticipato del Consiglio regionale cfr. già, problematicamente, tra i primi contributi sul tema dopo la riforma del Titolo V, R. BIN, *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in *forumcostituzionale.it*, 2-3.

⁶⁹ Sul punto, A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e nuovi statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano 2000, 19 ss., 25-26.

⁷⁰ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale cit.*, 107, G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale cit.*, 195, e G. GUZZETTA, F.S. MARINI, *Diritto costituzionale italiano ed europeo*, Torino

2006, 458.

⁷¹ Si vedano: art. 5, comma 2, l. r. Lazio n. 2 del 2005; art. 5, comma 2, l.r. Puglia n. 2 del 2005; art. 4, comma 1, l. r. Toscana n. 20 del 2004.

⁷² Si vedano: art. 44, comma 1, St. Abruzzo; art. 37, comma 1, lett. *h*, St. Liguria; art. 51, comma 1, St. Piemonte; art. 65, comma 2, lett. *e*, St. Umbria; nonostante l'intreccio di fonti chiamate a disciplinare la materia elettorale, la dottrina ha ricondotto nella sfera di competenza regionale la disciplina del procedimento di indizione delle elezioni: sul punto, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, Commentario della Costituzione* (a cura di G. BRANCA, A. PIZZORUSSO), Bologna-Roma 2002, 37 ss., 118.

⁷³ Rispetto ad un intervento di questo tipo, non possono trascurarsi i rilievi critici – già avanzati con riferimento al Presidente della Repubblica (A.M. DE CESARIS BALDASSARRE, *La supplenza* cit. 85-86) – che muovono dalla difficoltà di irrigidire entro parametri temporali predefiniti una materia che, per sua natura, richiede una disciplina elastica. Ciò non sembra escludere, tuttavia, l'astratta possibilità di prevedere nello statuto un limite temporale superato il quale l'impedimento momentaneo divenga *ipso iure* permanente, determinando le conseguenze del *simul... simul*; pur fondandosi su una presunzione, questa predeterminazione avrebbe l'indubbio vantaggio di risolvere i problemi connessi al carattere momentaneo o permanente dell'impedimento in base al mero decorso del tempo, insuscettibile di dubbi applicativi. Un approccio comparatistico offre in materia interessanti soluzioni, tra le quali è stata utilmente richiamata dalla dottrina (R. BIAGI, *op. cit.*, 1245-1246, nota 15) quella israeliana: la *Basic Law* relativa al Governo del 2001 ha infatti disposto che, qualora il Primo Ministro sia impedito nell'esercizio delle sue funzioni, egli sia sostituito dal Vice, ma tale sostituzione possa protrarsi solo per cento giorni, decorsi i quali il Primo ministro viene dichiarato permanentemente incapace di esercitare le sue funzioni.

⁷⁴ Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di potere sostitutivo statale cfr. C. MAINARDIS, *Articolo 120*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, III cit., 2379 ss., spec. 2388.

⁷⁵ Sul carattere sanzionatorio o collaborativo della sostituzione cfr., da ultimo, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007, spec. 267-268.

⁷⁶ Sul rapporto tra l'art. 8 e l'art. 10 della legge «La Loggia» cfr. G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in AA.VV., *I processi di attuazione del federalismo in Italia* (a cura di B. CARAVITA), Milano 2004, 331 ss., 373.

⁷⁷ Si veda, *supra*, il par. 3.

⁷⁸ Può qualificarsi «legge», quale possibile oggetto di violazione, anche lo statuto regionale, laddove cristallizza la regola del *simul... simul*.

⁷⁹ Sottolinea questo carattere del rimedio previsto dall'art. 126, comma 1, Cost., ove applicato alle ipotesi di cui al comma 3, C. DE FIORES, *Articolo 126* cit., 2501.

⁸⁰ In tal senso, F. CUOCOLO, *Lo scioglimento* cit., 690.

⁸¹ Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti* cit., 323.

⁸² Si vedano: art. 45, comma 1, St. Abruzzo; art. 43, comma 1, lett. *b*, St. Emilia-Romagna; art. 45, comma 2, St. Lazio; art. 41, comma 2, St. Liguria; art. 25, comma 9, St. Lombardia; art. 7, comma 2, St. Marche; art. 55, comma 2, St. Piemonte; art. 43, comma 2, St. Puglia; art. 64, comma 2, St. Umbria.

⁸³ ...recante la disciplina applicabile allo scioglimento sanzionatorio: esso sanciva che, sciolta con d.P.R. l'assemblea, con lo stesso atto fosse nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale preposta ad indire, entro tre mesi, le elezioni ed a provvedere all'ordinaria amministrazione ed agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio: sul tema, diffusamente, P. COSTANZO, *Articoli 126-127*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, *Commentario della Costituzione* cit., 1990, 362 ss., 440-458.

⁸⁴ Punto 13 del *Considerato in diritto*. La sent. n. 12 del 2006 – nel dichiarare l'incostituzionalità del testo abruzzese nella parte in cui prevedeva, quale conseguenza della mozione di sfiducia, la «decadenza» della Giunta e lo scioglimento del Consiglio – ha poi ulteriormente differenziato, nel merito, le ipotesi del comma 1 da quelle del comma 3 dell'art. 126 Cost.: nel primo caso (quello di «rimozione» del Presidente autore di condotte particolarmente gravi), è infatti possibile l'allontanamento immediato dalla carica; nel caso di «dimissioni», invece, la natura prettamente politica della cessazione non richiede un'analogia perentoria, ritenendosi «sicuramente ammissibile l'emanazione di atti urgenti e indifferibili» (punto 6 del *Considerato in diritto*).

⁸⁵ Sulla configurazione della *prorogatio* «alla stregua di un vero e proprio contenuto necessario dello statuto», B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino 2006, 222.

⁸⁶ Già l'art. 26, comma 3, della l. n. 62 del 1953 intervenne sul punto disponendo che, fino alla rinnovazione del Consiglio, e salvo revoca da parte di quest'ultimo, la Giunta rimanesse in carica. Gli statuti regionali di «prima generazione», abilitati dall'art. 2 della l. n. 1084 del 1970 a derogare alla l. n. 62 del 1953, introdussero poi disposizioni specifiche, demandando alla Giunta ed al suo Presidente la gestione degli affari correnti fino all'elezione dei successori: sul tema, da ultimo, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in questa *Rivista* 2003, 1269 ss., 1275.

⁸⁷ Accanto alla soluzione individuata da tutti i testi – la *prorogatio* –, le Regioni avrebbero altresì potuto demandare l'ordinaria amministrazione, nel caso di scioglimento del Consiglio, ad un'apposita Commissione speciale, come già ipotizzato, in termini alternativi, da P. CAVALERI, *Intervento nel dibattito*, in AA.VV., *La nuova stagione degli statuti regionali* (a cura di M. CERMEL), Padova 2003, 40 ss., 41. Sulla percorribilità di soluzioni riconducibili a questa seconda opzione si veda, *infra*, quanto disposto dall'art. 69, comma 1, lett. *a*, St. Emilia-Romagna (nel testo) e, soprattutto, dall'art. 86, commi 2 e 3, St. Abruzzo (nota 116).

⁸⁸ Si vedano: art. 33, comma 7, St. Calabria; art. 48 St. Emilia-Romagna; art. 45, commi 4 e 6, St. Lazio; art. 30, comma 1, lett. *b*, St. Lombardia; art. 29, commi 1, lett. *b*, 3 e 5, St. Marche; art. 52, comma 3, St. Piemonte; art. 41, commi 7 e 8, St. Puglia; artt. 33, commi 7 e 8, e 36, comma 1, St. Toscana; art. 71, comma 2, St. Umbria.

⁸⁹ Si vedano l'art. 41, comma 8, St. Puglia, l'art. 10, comma 6, St. Marche e l'art. 64, comma 1, St. Umbria. Con riferimento alle ipotesi di dimissioni volontarie e voto di sfiducia, peraltro, il subentro del Vicepresidente configura una deroga al principio generale della *prorogatio* ed una violazione delle regole della rappresentanza (non avendo il Vicepresidente alcuna investitura popolare): sul punto, R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, Relazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA-

CNR su *Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma*, Roma, 30 giugno 2004, in www.issirfa.it, 7. A questo proposito, occorre inoltre considerare che la sent. n. 12 del 2006 (si veda, *supra*, la nota 84) ha riconosciuto la legittimazione del Presidente colpito da mozione di sfiducia, nelle more del rinnovo degli organi elettivi, all'emanazione degli atti urgenti e indifferibili.

⁹⁰ Si vedano l'art. 41, comma 8, St. Puglia e l'art. 64, comma 1, St. Umbria.

⁹¹ Si vedano l'art. 45, comma 6, St. Lazio e l'art. 33, comma 6, St. Toscana; si veda anche il combinato disposto dell'art. 30, comma 1, lett. *b* e lett. *c*, St. Lombardia.

⁹² Si veda l'art. 49, comma 8, progetto St. Campania.

⁹³ L'effetto principale, ovviamente, è costituito dallo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e dal ritorno alle urne. Anche a livello statale, del resto, la supplenza da parte del Presidente del Senato costituisce un effetto subordinato rispetto al necessario avvio delle procedure per l'elezione del nuovo Presidente: su questa duplicità di effetti, con riferimento al Capo dello Stato, cfr. G. CUOMO, *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*, Napoli 1982, 50.

⁹⁴ La Corte, come anticipato, nella sent. n. 2 del 2004, ha «bocciato» il sistema del *ticket* (consistente nella presentazione al corpo elettorale di doppie candidature alla carica di Presidente e di Vicepresidente): la legittimità di quest'ultimo, pensato quale *escamotage* per evitare lo scioglimento anticipato del Consiglio (ed assicurare il subentro nella carica del Vicepresidente indicato sulla scheda elettorale) al verificarsi di cause interruttrive del mandato presidenziale non incidenti sul piano politico (e, tra queste, anche l'impedimento permanente), è stata infatti esclusa una volta optato per un sistema sostanzialmente caratterizzato dall'elezione diretta. Venuta meno questa possibilità, è stata tuttavia da alcuni accolta l'opzione tesa ad introdurre, nella legge elettorale, qualche forma di collegamento tra il Presidente ed il suo Vice: a tal proposito, si segnala l'art. 12, comma 6, della legge elettorale della Toscana (l.r. n. 25 del 2004), ai sensi del quale «i candidati Presidente della Giunta, all'atto della dichiarazione di accettazione della candidatura, indicano il Vicepresidente che intendono nominare, se eletti»: su questa previsione, criticamente, V. MESSERINI, *Articoli 12 e 13*, in AA.VV., *Statuto cit.*, 170 ss., 174.

⁹⁵ G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale cit.*, 197.

⁹⁶ Sul particolare aspetto cfr. già M. OLIVETTI, *Nuovi statuti cit.*, 282.

⁹⁷ Sul punto, con riferimento alle dimissioni del Presidente, M. OLIVETTI, *Il nuovo statuto della Puglia, ovvero: il sonno della Regione genera mostri*, in AA.VV., *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano* (a cura di L. VIOLINI), Milano 2005, 375 ss., 411-412. Sul tema cfr. anche N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. reg.*, n. 1 del 2006, 113 ss., 120-121.

⁹⁸ Anche a livello comunale e provinciale, lo scioglimento del Consiglio come conseguenza del verificarsi di una delle richiamate ipotesi (fra cui, appunto, l'impedimento permanente) risponde all'esigenza di assicurare la concomitanza tra l'elezione diretta del Sindaco (o del Presidente) e quella del Consiglio: sul tema, G. ROLLA, *Diritto regionale cit.*, 229.

⁹⁹ ...le quali, a loro volta, non possono considerarsi nella loro pienezza, bensì limitate dall'impossibilità

di partecipare al processo di formazione dell'indirizzo politico in ragione della fine anticipata della legislatura: sugli effetti della cessazione delle funzioni consiliari rispetto all'attività della Giunta e del suo Presidente cfr. B.E.G. FUOCO, *La cessazione anticipata delle funzioni consiliari, durante il periodo elettorale, nelle Regioni a Statuto ordinario*, in *Ist. fed.*, n. 2 del 2005, 305 ss., 318-319.

¹⁰⁰ In tal senso, tra gli altri, A.A. ROMANO, *Supplenza (Diritto costituzionale)*, in *Nov.mo Digesto it.*, XVIII, Torino 1971, 955 ss., 961, e G. LANDI, *Supplenza e vicariato*, in *Enc. giur.*, XXX, Roma 1993, 2.

¹⁰¹ Sul tema, con riferimento alla riconducibilità della supplenza entro lo schema della sostituzione amministrativa, M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Padova 2004, 241-247.

¹⁰² A. CIANFLONE, *La supplenza nelle funzioni amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1955, 774 ss., spec. 804-806, e, tra gli studi più recenti, A.M. GUALTIERI, *La supplenza nell'organizzazione amministrativa*, in *Foro amm.* 1990, 562 ss., 580-581.

¹⁰³ Sul punto, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova 2006, 99.

¹⁰⁴ Anche a livello comunale e provinciale, del resto, il Vicesindaco ed il Vicepresidente che sostituiscono il Sindaco ed il Presidente della Provincia impediti in modo permanente saranno legittimati, nelle more del rinnovo degli organi elettivi, a compiere le sole attività conservative necessarie per il rispetto di scadenze stabilite dalla legge o per evitare danni all'ente: in tal senso, F. PINTO, *Diritto degli enti locali*, I, Torino 2005, 248-249.

¹⁰⁵ Si vedano l'art. 45, comma 6, St. Lazio; l'art. 29, comma 3, St. Marche e l'art. 41, comma 8, St. Puglia; l'art. 30, comma 1, lett. *b*, St. Lombardia precisa come le funzioni della Giunta dimissionaria possano avere ad oggetto, oltre all'«ordinaria amministrazione», anche gli «atti indifferibili».

¹⁰⁶ Si vedano l'art. 29, comma 3, St. Marche e l'art. 64, comma 1, St. Umbria.

¹⁰⁷ Si veda, *supra*, il par. 3.

¹⁰⁸ ...pur ribadendosene i rilievi critici in ordine al contenuto non meramente dichiarativo dell'atto di scioglimento, ove non preceduto da una fase di accertamento opportunamente procedimentalizzata.

¹⁰⁹ Problematica sembra anche l'ipotesi delle dimissioni volontarie nel caso in cui il Presidente della Giunta conquisti un seggio parlamentare ed eserciti l'opzione per quest'ultimo. Questa eventualità, esaminata con riferimento alla recente elezione al Senato del Presidente della Lombardia (il quale, peraltro, ha poi optato per il mantenimento dell'incarico regionale), è stata considerata da A. FERRARA, *Lo Statuto cit.*, 2. L'A., in particolare, ha evocato l'art. 18, comma 6, reg. per la verifica dei poteri del Senato che, in caso di opzione per il mandato parlamentare, preclude all'eletto il compimento di qualsiasi atto inerente la funzione, compresa l'ordinaria amministrazione. Sembra quindi che, anche verificandosi questa ipotesi, spetti al Vicepresidente indire le nuove elezioni.

¹¹⁰ L'indizione delle elezioni, del resto, costituiva già nell'ipotesi di scioglimento sanzionatorio disciplinata dal vecchio art. 126 Cost. il principale obiettivo della Commissione straordinaria, «cioè quello di consentire all'elettorato regionale di ergersi a definitivo giudice dell'operato dei suoi eletti (...)» (così P. COSTANZO, *Articoli 126-127 cit.*, 444).

¹¹¹ L'attribuzione al Vicepresidente della Giunta del compito di indire nuove elezioni nel caso di impedimento permanente sembra escludere l'opportunità di un suo coinvolgimento nella fase accertativa: rispetto a quest'ultima, infatti, come già accennato (si veda, *supra*, il par. 3.1), il Vicepresidente potrebbe assumere, con l'appoggio delle forze politiche di maggioranza, un atteggiamento attendista – invocando, ad esempio, la possibile reversibilità della patologia del Presidente –, tentando in questo modo di evitare il ritorno alle urne.

¹¹² Rispetto al verificarsi di questa eventualità, la sent. n. 196 del 2003 ha riconosciuto che la disciplina dell'esercizio delle funzioni regionali fino alle nuove elezioni rientra, «in linea di principio, nella competenza statutaria della Regione (...)» (punto 13 del *Considerato in diritto*). Sull'annullamento delle elezioni quale causa di scioglimento del Consiglio cfr., da ultimo, M. OLIVETTI, *La forma di governo* cit., 120.

¹¹³ Su questo articolo si veda anche, *supra*, il par. 2.1.

¹¹⁴ L.r. n. 23 del 2007.

¹¹⁵ Ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, inoltre, i «pareri espressi (...) sono trasmessi al Presidente della nuova assemblea legislativa, prima che essa adotti gli atti di ratifica di cui all'articolo 48 dello Statuto regionale»: nonostante la disposizione non distingua quali pareri debbano essere trasmessi al nuovo Presidente del Consiglio regionale (riferendosi, genericamente, «ai pareri espressi dalla Consulta ai sensi del presente articolo»), pare che la ratifica sia necessaria solo per quelli adottati nelle ipotesi di cui all'art. 48 St., cioè in caso di annullamento delle elezioni o scioglimento del Consiglio per dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti.

¹¹⁶ Una diversa soluzione, ma solo per il caso di annullamento delle elezioni regionali, è stata prevista dallo St. Abruzzo, il quale (similmente a quanto disponeva il vecchio art. 126 Cost. con l'istituzione della Commissione speciale) demanda al *Collegio per le garanzie statutarie* «la nomina di una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio regionale e rinnovata ogni cinque anni», che «indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio» (art. 86, comma 2); per gli altri casi di scioglimento anticipato (tra i quali, dunque, anche l'impedimento permanente), si dispone invece la *prorogatio* del Consiglio e della Giunta «sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità fissate dalla legge elettorale» (art. 86, comma 3).