

LA DISCIPLINA DELLA FORMA DI GOVERNO NELLO STATUTO
DELLA REGIONE LIGURIA TRA VINCOLI COSTITUZIONALI E
TENTATIVI DI RAZIONALIZZAZIONE STATUTARIA *

LORENZO CUOCOLO **, FRANCESCO GALLARATI ***

Sommario

1. Introduzione. – 2. La disciplina del rapporto fiduciario. – 3. Le garanzie statutarie a favore delle minoranze. – 4. Il riparto della potestà regolamentare. – 5. Conclusioni.

Abstract

This article examines the discipline of the form of government in the Statute of the Liguria Region, twenty years after its entry into force, within the framework established by the 1999 Italian constitutional reform. Although Article 123 of the Constitution formally grants ordinary Regions autonomy in defining their institutional structure, constitutional case law has significantly limited this autonomy, leading to the consolidation of a largely uniform model.

Against this background, the article analyses the Ligurian experience as an attempt at statutory “rationalization” of the regional form of government. It focuses on three areas: the regulation of the confidence relationship, the guarantees afforded to opposition groups, and the allocation of regulatory powers.

The study shows that, while the Statute introduced some corrective mechanisms aimed at strengthening the Regional Council and protecting minorities, these measures have not substantially altered the structural predominance of the executive. The Ligurian case thus highlights both the potential and the limits of statutory autonomy in rebalancing regional institutional dynamics.

Suggerimento di citazione

L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La disciplina della forma di governo nello Statuto della Regione Liguria tra vincoli costituzionali e tentativi di razionalizzazione statutaria*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2026. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti>

* Lo scritto riprende i contenuti dell'intervento svolto nel corso del Convegno che, nella forma di Seduta del Consiglio regionale, ha celebrato i “Vent'anni di Statuto della Regione Liguria”, Genova, 13 ottobre 2025.

** Professore ordinario di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova.
Contatto: lorenzo.cuocolo@unige.it

*** Ricercatore di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Genova.
Contatto: francesco.gallarati@unige.it

1. Introduzione

Come noto, l'art. 123, c. 1 Cost., nella versione riformata dalla l. cost. n. 1/1999, attribuisce agli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria la competenza a disciplinare la "forma di governo" regionale¹. Sebbene all'indomani della riforma tale previsione fosse stata interpretata da una parte della dottrina come il riconoscimento di un'autonomia para-costituzionale regionale², l'evoluzione successiva ha tuttavia mostrato come il margine di autonomia effettivamente accordato agli Statuti regionali in materia fosse assai più circoscritto di quanto inizialmente ipotizzato. Da un lato, il vincolo dell'"armonia" con la Costitu-

¹ Sul margine di autonomia statutaria spettante alle Regioni ordinarie in materia di forma di governo, a seguito della l. cost. n. 1/1999, la letteratura è vastissima. Oltre ai riferimenti puntuali indicati nelle note successive, per alcuni commenti generali si rinvia, tra gli altri, a A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in ID., *L'Italia verso il federalismo. Taccuini di viaggio*, Giuffrè, Milano, 2001; D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Giappichelli, Torino, 2006; P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra Consiglio e (Presidente della) Giunta*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006, 57 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Giuffrè, Milano, 2008, 114 ss.; 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*, Jovene, 2004, 871 ss.; T. GROPPi, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, 209 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, 252 ss. Tra i lavori monografici, v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008; S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Jovene, Napoli, 2010; M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016. Nella trattazione manualistica, v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 130 ss.; B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2019, 185 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2025, 141 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, 117 ss.; R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, il Mulino, Bologna, 2024. Si vedano infine, nei commentari alla Costituzione, almeno le voci di C. PADULA, *Art. 123*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008; R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006; G. D'ALESSANDRO, *Art. 123*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, il Mulino, Bologna, 2021.

² Cfr. in questo senso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 188 ss., il quale riteneva che i nuovi Statuti fossero idonei, almeno potenzialmente, a svolgere le funzioni proprie di una costituzione statale in un sistema federale. In senso analogo, v. anche L. VIOLINI, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, 630 ss. Per un'accurata ricostruzione di questo dibattito, v. L. PANZERI, *La legge costituzionale n. 1 del 1999 e la sua attuazione: spunti ricostruttivi per un primo bilancio*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1, 2025, 44 ss.

zione, previsto dallo stesso art. 123 Cost., è stato interpretato dalla Corte costituzionale in senso particolarmente rigoroso, come necessità per gli Statuti di conformarsi non solo al testo costituzionale in tutte le sue parti, ma anche al suo “spirito”³. Dall’altro, la Corte ha chiarito che l’eventuale scelta dell’elezione diretta del Presidente avrebbe dovuto comportare necessariamente l’adozione del meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, secondo il modello delineato in via transitoria dalla l. cost. n. 1/1999⁴. Le Regioni si sono così trovate di fronte ad un’alternativa netta: aderire al sistema “neo-parlamentare”⁵ prefigurato a livello costituzionale, oppure optare per soluzioni diverse, purché non fondate sull’elezione diretta⁶.

Poiché nessuna Regione ha rinunciato all’elezione diretta del Presidente, il risultato è stato l’affermarsi di una forma di governo sostanzialmente uniforme in tutte le Regioni a statuto ordinario. In questo contesto, l’autonomia statutaria regionale, non potendosi esprimere attraverso l’adozione di modelli strut-

³ C. cost., 3 luglio 2002, n. 304, con nota di C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...*, in *Le Regioni*, 2002, 1462 ss. Su questo indirizzo giurisprudenziale restrittivo, v. in senso critico M. OLIVETTI, *Lo ‘spirito della Costituzione’: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giur. cost.*, 2004, 40 ss.; C. PETTINARI, *Note a margine dei concetti di ‘armonia con la Costituzione’ e di ‘spirito della Costituzione’*, in *Giur. cost.*, 2003, 1893 ss.

⁴ C. cost. 13 gennaio 2004, n. 2, con note di M. OLIVETTI, *Requiem per l’autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 5 febbraio 2004; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, ivi, 26 febbraio 2004; E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, ivi, 9 marzo 2004; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2004; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, ivi; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4, 2005; A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *Ist. fed.*, 2004; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?* in *Federalismi.it*, 4, 2004.

⁵ La dottrina si è interrogata a lungo sulla corretta qualificazione da adottare riguardo alla forma di governo regionale delineata dalla l. cost. n. 1/1999. Per una ricostruzione di questo dibattito, v. S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, cit., 70 ss.

⁶ Come noto, i tentativi di alcune Regioni di temperare la portata del meccanismo del *simul simul* sono stati censurati dalla Corte costituzionale in quanto ritenuti incompatibili con l’assetto dei rapporti tra Presidente e Consiglio definito in maniera vincolante dalla l. cost. n. 1/1999. Si può ricordare, in particolare, il caso della legge della Regione Marche, la quale aveva previsto che, in caso di morte o impedimento del Presidente, il Vicepresidente dovesse subentrare nell’esercizio delle relative funzioni fino alla scadenza del mandato. O il caso della legge della Regione Calabria, che aveva previsto che il Consiglio dovesse “nominare” Presidente e Vicepresidente i membri del ticket risultato vincente a seguito delle elezioni (con un sistema di elezione solo formalmente indiretto, ma sostanzialmente diretto) e che, in caso di cessazione dalla carica per motivi diversi dalla sfiducia, il Vicepresidente dovesse subentrare al Presidente eletto. Queste vicende sono ricostruite approfonditamente da L. PANZERI, *La legge costituzionale*, cit., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici e giurisprudenziali.

turalmente alternativi a quello prefigurato a livello costituzionale, si è manifestata piuttosto nel tentativo di procedere a una sua “razionalizzazione”⁷. In tal senso, molti Statuti approvati nella stagione statutaria successiva al 1999 hanno introdotto alcuni correttivi volti a bilanciare il ruolo di assoluta preminenza accordato al Presidente nella forma di governo regionale, restituendo al Consiglio parte della centralità perduta⁸.

Lo Statuto della Regione Liguria del 2005 si colloca pienamente in questo quadro⁹. Pur non discostandosi dall’assetto delineato in modo uniforme dalla riforma del Titolo V e dalla successiva giurisprudenza costituzionale, esso è intervenuto su alcuni snodi della forma di governo regionale con l’obiettivo di orientarne il funzionamento in direzione più equilibrata e rispettosa delle prerogative consiliari. L’analisi dell’esperienza ligure, a vent’anni dall’entrata in vigore dello Statuto, offre dunque una prospettiva d’indagine significativa per valutare se e in che misura tali tentativi di razionalizzazione abbiano raggiunto il loro obiettivo e, più in generale, quale sia, nell’attuale contesto costituzionale, l’effettivo spazio residuo dell’autonomia statutaria nella definizione della forma di governo regionale.

In questa prospettiva, l’indagine che segue si propone di esaminare i principali strumenti attraverso i quali lo Statuto ligure, muovendosi nella cornice ristretta dei vincoli costituzionali, ha tentato di razionalizzare la forma di governo regionale, soffermandosi in particolare sulla disciplina del rapporto fiduciario (§2), sulle garanzie statutarie a favore delle minoranze (§3) e sul riparto della potestà regolamentare (§4). Nella parte conclusiva, si proporrà quindi un bilancio dell’esperienza maturata nel primo ventennio di vigenza

⁷ Il termine “razionalizzazione” è usualmente impiegato per indicare i meccanismi istituzionali volti a rafforzare la stabilità dell’esecutivo all’interno di un sistema parlamentare. In questa sede, invece, con tale espressione s’intende alludere al tentativo di riequilibrare, nella forma di governo regionale, il rapporto tra esecutivo e legislativo in favore di quest’ultimo. Per quest’uso del termine, in riferimento all’esperienza statutaria ligure, v. già G. GRASSO, *Le Autorità indipendenti di garanzia: il tentativo di “razionalizzazione” dello Statuto ligure*, in *Quad. reg.*, 3, 2005, 659 ss.

⁸ Cfr. R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Ist. fed.*, 1, 2001, 87 ss. Per un bilancio dei “correttivi” apportati dagli Statuti, a vent’anni dalla riforma del 1999, v. M. GIACOMINI, *L’esercizio dell’autonomia statutaria in equilibrio tra il Consiglio regionale e il Presidente della Giunta a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, 1126 ss.

⁹ Per un commento dello Statuto della Regione Liguria approvato nel 2005, v. il numero speciale della rivista *Quaderni regionali*, n. 3, 2005, con i contributi, tra gli altri, di F. CUOCOLO, *I principi generali dello Statuto e il loro valore giuridico*, 499 ss.; G.G. FLORIDIA, *Lo Statuto e le altre fonti regionali. Soluzioni, silenzi e orientamenti nel nuovo Statuto della Regione Liguria*, 533 ss.; R. BALDUZZI, *La forma di governo della Regione Liguria tra passato (tendenzialmente “giuntale”) e futuro (“presidenziale”, ma equilibrato)*, 583 ss.; G. GRASSO, *Le Autorità indipendenti*, cit., 659; M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari e materia elettorale*, 679 ss.; G. PARODI, *Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l’Unione europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria*, 745 ss. Sul precedente Statuto, approvato nel 1971, v. in dottrina F. CUOCOLO, *Gli statuti regionali. Commento allo statuto della Regione Liguria*, Giuffrè, Milano, 1973.

dello Statuto, traendone alcune considerazioni di carattere generale sulle potenzialità e sui limiti della funzione razionalizzatrice dell'autonomia statutaria regionale (§5).

2. La disciplina del rapporto fiduciario

Nella forma di governo delineata dalla revisione costituzionale del 1999, il rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio risulta fortemente sbilanciato a favore del primo, il quale, essendo eletto direttamente dal corpo elettorale, può essere sfiduciato soltanto a costo del contestuale scioglimento dell'Assemblea legislativa. Non potendosi discostare dall'impianto definito a livello nazionale, lo Statuto ligure del 2005, in linea con altre esperienze statutarie coeve, è intervenuto sui pochi spazi lasciati "vuoti" dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale, introducendo correttivi volti a rafforzare, per quanto possibile, le funzioni d'indirizzo e controllo esercitate dal Consiglio sul Presidente e sulla sua Giunta¹⁰.

Il primo di questi correttivi è rappresentato dall'obbligo per il Presidente di presentarsi, a seguito delle elezioni, dinanzi al Consiglio per esporre il proprio programma di governo¹¹. L'art. 39 dello Statuto ligure dispone che il Presidente, entro dieci giorni dal giuramento, debba presentare all'Assemblea legislativa un programma di governo contenente l'indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti, dei tempi di realizzazione e dei più significativi disegni di legge attuativi¹².

Occorre precisare che tale previsione non equivale all'introduzione di un voto di fiducia iniziale, sul modello di quanto previsto a livello statale. Un simile istituto sarebbe infatti incompatibile con una forma di governo fondata sulla "presunzione di consonanza" politica tra Presidente e Consiglio derivante dal fatto che entrambi sono eletti contestualmente dallo stesso corpo elettorale¹³. Quando presenta il proprio programma al Consiglio, il Presidente si trova dunque già nel pieno delle sue funzioni e non necessita di una formale investitura consiliare, poiché la sua legittimazione proviene direttamente dal corpo elettorale. Peraltro, a differenza di altre Regioni, nelle quali la presentazione del programma è seguita da un voto consiliare dal valore esclusivamente

¹⁰ Per un commento della disciplina del rapporto fiduciario nello Statuto ligure, si veda in dottrina R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 583 ss.

¹¹ Sul dibattito dottrinale e giurisprudenziale riguardante questo istituto, v. S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, 1033 ss.; G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, 2005, 610 ss.

¹² Per un commento a tale disposizione, v. R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 587

¹³ C. cost. 6 dicembre 2004, n. 379, su cui v. il commento di G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria*, cit., 606 ss.

politico¹⁴, lo Statuto ligure non prevede alcuna votazione. Si tratta, pertanto, di un mero confronto politico-istituzionale, privo di effetti giuridici sul rapporto fiduciario, che si presume già sussistente in virtù dell'elezione contestuale e diretta¹⁵.

Un secondo correttivo consiste nella mozione di "censura" individuale nei confronti dei singoli assessori¹⁶. Questo istituto è disciplinato dall'art. 43, comma 4 dello Statuto, che prevede che «l'Assemblea Legislativa può esprimere, a maggioranza assoluta dei propri componenti, motivata censura nei confronti di un singolo Assessore»¹⁷.

Anche in questo caso, bisogna precisare che l'istituto in questione non corrisponde alla mozione di "sfiducia" ministeriale prevista a livello nazionale, la quale – se approvata – comporta l'obbligo di dimissioni dei singoli ministri¹⁸. Come rilevato dalla Corte costituzionale, infatti, nella forma di governo regionale, in cui il rapporto di fiducia intercorre tra il Consiglio e il solo Presidente, e in cui spetta a quest'ultimo nominare e revocare gli assessori¹⁹, non sarebbe lecito configurare una mozione di sfiducia individuale con effetti automaticamente caducatori. La mozione di censura individuale, pertanto, è costituzionalmente ammissibile solo nella misura in cui non sia previsto, come conseguenza della sua approvazione, l'obbligo di dimissioni dell'assessore²⁰.

¹⁴ In altri statuti regionali è prevista una votazione, ma il voto contrario sul programma ha valore soltanto politico, non avendo l'effetto di costringere il Presidente alle dimissioni. Ad es. l'art 28, c. 2 St. Emilia-Romagna dispone: «L'Assemblea, nei tempi definiti dal Regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale. Annualmente ne verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche».

¹⁵ Qualora non approvi il programma del Presidente, per costringerlo alle dimissioni, il Consiglio sarà quindi tenuto ad approvare una formale mozione di sfiducia. Cfr. in questo senso R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 587. Quest'ipotesi peraltro è alquanto improbabile, dato che difficilmente la maggioranza consiliare appena insediata non approverà il programma di governo presentato dal neo-eletto Presidente, il quale è espressione della stessa maggioranza politica. Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritti regionali*, cit., 144.

¹⁶ Su questo istituto v. in dottrina M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., 345 ss.; A. LUCARELLI, *Statuto regionale e sfiducia individuale agli assessori*, in ID., *Percorsi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2004, 33 ss.; S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale*, cit., 1041 ss.

¹⁷ Per un commento, v. R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 587.

¹⁸ Appare dunque appropriata la scelta dello Statuto ligure di utilizzare, per questo istituto, la denominazione di "censura", riservando il termine "sfiducia" a quella presidenziale, disciplinata dai commi 1-3 dello stesso art. 43 St.

¹⁹ Ai sensi dell'art. 122, ult. c., Cost. «Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta».

²⁰ C. cost., 20 gennaio 2006, n. 12, con note di S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2006, 780 ss.; A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 25 gennaio 2006; A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. cost.*, 2006, 91 ss.

Coerentemente con tale impostazione, lo Statuto ligure non ricollega alcuna conseguenza giuridica all'eventuale approvazione della mozione di censura, che quindi sembrerebbe produrre unicamente effetti politici²¹. Spetterà pertanto al Presidente valutare se revocare o meno l'assessore censurato; e, qualora non vi provveda, il Consiglio potrà se del caso ricorrere allo strumento della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente, costringendolo alle dimissioni insieme a tutta la sua Giunta.

Anche su questo punto, peraltro, è possibile notare come lo Statuto ligure abbia adottato una posizione più moderata rispetto ad altri statuti regionali, i quali, pur senza spingersi fino a prevedere la cessazione automatica dell'assessore sfiduciato, prevedono nondimeno l'obbligo per il Presidente di comunicare al Consiglio le decisioni conseguenti all'approvazione della mozione²² o le motivazioni che lo hanno indotto a non revocare l'assessore²³. Sotto questo profilo, pertanto, la Regione Liguria non sembra avere valorizzato appieno le potenzialità razionalizzatrici insite nel suo pur circoscritto margine d'autonomia statutaria.

Un ultimo strumento, di particolare importanza nell'ottica di razionalizzare la forma di governo, è la disciplina della questione di fiducia²⁴. Questo istituto non richiede, in linea di principio, un'espressa previsione statutaria, essendo basato sul presupposto implicito che, nelle forme di governo caratterizzate dal rapporto fiduciario, l'organo esecutivo può, in ogni momento, subordinare la propria permanenza in carica all'approvazione di un provvedimento necessario all'attuazione del suo programma di governo. Ciò nonostante, quattro Statuti regionali, tra cui quello ligure, hanno ritenuto opportuno regolarne il funzionamento²⁵, al fine di evitare che se ne facesse un uso eccessivo, sull'esempio di quanto avviene a livello nazionale, con l'effetto di comprimere ulteriormente il (già ridotto) margine di manovra spettante al Consiglio²⁶.

²¹ Cfr. però R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 587, il quale sostiene che dalla combinazione tra l'art. 43, c. 4 e l'art. 41, c. 1 e 4 St. Liguria, deriverebbe «la necessità di motivazione, da parte del presidente della giunta, della mancata revoca dell'assessore sfiduciato». Ciò in ragione della previsione statutaria della maggioranza assoluta, che impedirebbe di considerare siffatta deliberazione come «espressione di una mera censura di carattere politico», nonché per il requisito della motivazione della mozione di censura, a cui dovrebbe corrispondere «la motivazione della mancata revoca».

²² V. ad es. art. 29, c. 3 St. Lombardia e art. 9, c. 3 St. Marche.

²³ V. ad es. art. 71, c. 3 St. Umbria e art. 52, c. 5 St. Campania.

²⁴ Sulla disciplina della questione di fiducia negli statuti regionali di seconda generazione, v. in dottrina D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2010; E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, 2 ss.; D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, 1098 ss.

²⁵ Oltre alla Liguria, le altre Regioni ad avere regolato l'istituto sono Calabria, Campania e Friuli-Venezia Giulia.

²⁶ Cfr. D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza*, cit., 1103; D. CODUTI, *La questione di fiducia*, cit., 13.

In questo senso, l'art. 44 dello Statuto ligure introduce due limitazioni principali all'utilizzo di questo istituto²⁷. In primo luogo, esso stabilisce che la questione di fiducia può essere posta dal Presidente della Giunta²⁸ esclusivamente «sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali». Tale disposizione introduce un limite d'oggetto, la cui giustificazione pare riconducibile allo stretto nesso funzionale intercorrente tra le leggi a contenuto finanziario e l'attuazione del programma di governo, nonché al fatto che queste spesso devono essere approvate entro termini perentori, con conseguente necessità di evitare pratiche ostruzionistiche da parte delle opposizioni.

In secondo luogo, lo Statuto ligure richiede che il provvedimento sia approvato a maggioranza assoluta. Questa previsione è forse dovuta alla volontà di assicurare una simmetria con la maggioranza richiesta per l'approvazione della mozione di sfiducia²⁹. Quale che ne sia la motivazione, il suo effetto è di rendere necessaria, per l'approvazione della questione di fiducia, una maggioranza superiore rispetto a quella ordinariamente richiesta per l'approvazione delle leggi (maggioranza semplice). La conseguenza di ciò è un forte disincentivo all'impiego di questo strumento, che infatti risulta pressoché inutilizzato³⁰. Sotto questo punto di vista, pertanto, lo Statuto ligure si presenta come uno dei più «razionalizzanti» a livello nazionale, essendo l'unico a sottoporre l'istituto della questione di fiducia a requisiti così stringenti da renderlo sostanzialmente ineffettivo³¹. Il che peraltro non impedisce che l'esecutivo regionale, agendo al di fuori dei limiti statutari, possa subordinare la propria permanenza

²⁷ Per un commento a questa disposizione, v. in dottrina R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 587-588; D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza*, cit., 1108 ss.

²⁸ Si noti che, a differenza di altre Regioni (come ad es. la Calabria), lo Statuto ligure ha riservato al solo Presidente la scelta di porre la questione di fiducia, senza necessità di ottenere il consenso da parte della Giunta. Il che, se da un lato appare coerente con la titolarità esclusiva del rapporto di fiducia in capo al Presidente, dall'altro contribuisce a un ulteriore rafforzamento della figura presidenziale. Infatti, come osservato da D. CODUTI, *La questione di fiducia*, cit., 5, il coinvolgimento della Giunta nella decisione relativa alla questione di fiducia è «indicativo della volontà di operare un riequilibrio tra i poteri all'interno dell'Esecutivo regionale, rafforzandone l'elemento collegiale». Cosa che nell'esperienza ligure non avviene.

²⁹ Così R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 588.

³⁰ Come segnala E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia*, cit., 15, in Liguria la questione di fiducia è stata utilizzata una sola volta, in occasione delle sedute del Consiglio regionale del 26 e 27 novembre 2005, e ha portato all'approvazione della l.r. n. 17/2005.

³¹ Cfr. D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza*, cit., 1110; E GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia*, cit., 16.

in carica all'approvazione di un provvedimento ritenuto cruciale per l'attuazione del proprio programma, esercitando così una pressione politica sulla maggioranza consiliare³².

Concludendo su questo punto, si può dunque osservare come i correttivi apportati dallo Statuto ligure al rapporto fiduciario abbiano consentito di valorizzare alcuni istituti tipici del sistema parlamentare, nell'ottica di un rafforzamento dei poteri consiliari d'indirizzo, senza tuttavia incidere in modo strutturale sull'impianto delineato dal legislatore costituzionale, che rimane fortemente orientato in senso presidenzialista³³.

3. Le garanzie statutarie a favore delle minoranze

Accanto agli interventi concernenti il rapporto fiduciario, un ulteriore ambito nel quale gli Statuti di seconda generazione hanno tentato di incidere sulla forma di governo regionale è rappresentato dalla previsione di garanzie specifiche a favore delle minoranze consiliari. Tali previsioni si collocano nella medesima logica di razionalizzazione già evidenziata, mirando a temperare la concentrazione di poteri derivante dalla continuità politica tra Presidente eletto e maggioranza consiliare, continuità ulteriormente rafforzata dalla presenza del premio di maggioranza³⁴. In un sistema strutturalmente orientato a favore del Presidente, la tutela delle minoranze rappresenta invero uno dei pochi strumenti attraverso cui lo Statuto può contribuire a riequilibrare i rapporti tra esecutivo e assemblea. In questo senso, le principali garanzie introdotte dallo Statuto ligure riguardano il cosiddetto "statuto delle opposizioni"³⁵ e gli organi di garanzia statutaria.

Lo Statuto della Regione Liguria dedica al "ruolo delle opposizioni" l'art. 36 St., il quale si limita a stabilire che «il ruolo dell'opposizione, componente essenziale del sistema democratico, è garantito dal Regolamento Interno che ne disciplina le prerogative»³⁶. Altre disposizioni riguardanti le prerogative

³² Ovviamente, dall'attivazione di una simile questione di fiducia "implicita" non deriverebbero effetti giuridici – quali la decadenza degli emendamenti o la compressione dei tempi d'approvazione – bensì soltanto effetti politici.

³³ Cfr. R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 589, il quale con riferimento allo Statuto ligure ravvisa una «tendenziale presidenzializzazione della forma di governo».

³⁴ Sul sistema elettorale adottato a livello regionale, v. su tutti il lavoro monografico di M. COSULICH, *Il sistema elettorale del consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008. Sul tema cfr. anche ID., *Statuti regionali*, cit., 679 ss.

³⁵ Per un inquadramento generale dello "statuto delle opposizioni" nelle Regioni a statuto ordinario, v. P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e il ruolo dei singoli consiglieri*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti*, cit., 91 ss.

³⁶ Il Regolamento Interno del Consiglio regionale della Liguria, approvato con deliberazione 9 giugno 2006, n. 18, in attuazione della disposizione statutaria, prevede una serie di garanzie a tutela delle opposizioni, quali la riserva per alcune deliberazioni del sessanta per cento dei tempi di discus-

delle opposizioni si trovano negli artt. 20 e 21 St., che attribuiscono al Presidente del Consiglio regionale, coadiuvato dall'Ufficio di Presidenza, il compito di assicurare il rispetto dei diritti delle minoranze³⁷, e nell'art. 26 St., che consente di costituire commissioni d'inchiesta, anche senza voto consiliare, quando ne faccia richiesta almeno il quaranta per cento dei consiglieri, con presidenza affidata a un consigliere di opposizione³⁸.

Nel complesso, la garanzia delle prerogative delle opposizioni accordata dallo Statuto ligure appare piuttosto debole, se confrontata con altre esperienze regionali³⁹. Da un lato, la relativa disciplina è demandata interamente al Regolamento del Consiglio, senza che lo Statuto delinea almeno i principi della materia, come avviene invece in altri Statuti⁴⁰. Dall'altro lato, non è stata introdotta una figura analoga al "portavoce delle opposizioni", prevista in altre esperienze regionali sul modello dello *shadow cabinet* del Regno Unito⁴¹, né sono stati predisposti a livello statutario meccanismi ulteriori volti a riservare alle minoranze uno spazio specifico nell'organizzazione dei lavori consiliari⁴².

Un discorso parzialmente diverso merita il ruolo di "garante" dei diritti delle minoranze affidato al Presidente del Consiglio regionale. Tale qualificazione è generalmente accompagnata negli Statuti regionali di seconda generazione dalla previsione di modalità d'elezione idonee ad assicurare che questi

sione ai Gruppi di opposizione (artt. 12, 35, 36), l'assegnazione di priorità allo svolgimento delle interrogazioni presentate dai Gruppi di opposizione (art. 118), o della presidenza di alcune commissioni (v. art. 28, c. 3 in materia di commissioni d'inchiesta)

³⁷ L'art. 20, c. 1 St. Liguria stabilisce che il Presidente dell'Assemblea Legislativa «garantisce le prerogative e i diritti dei Consiglieri, assicura il rispetto dei diritti delle minoranze». L'art. 21 St. aggiunge che «L'Ufficio di Presidenza coadiuva il Presidente nella direzione dell'attività dell'Assemblea Legislativa e nello svolgimento delle sue funzioni di garanzia e tutela delle prerogative e dei diritti dei Consiglieri».

³⁸ V. l'art. 26, c. 3 St. Liguria, ai sensi del quale «Le Commissioni d'inchiesta sono istituite anche senza voto consiliare e con provvedimento del Presidente dell'Assemblea Legislativa, secondo le modalità e i termini stabiliti nel Regolamento Interno, quando ne faccia richiesta almeno il quaranta per cento dei Consiglieri regionali. Tali Commissioni sono presiedute da un Consigliere proponente». L'art. 28, c. 3 del Regolamento Interno del Consiglio regionale precisa che, in tali casi, «il Presidente del Consiglio, accertata l'esistenza dei presupposti per l'istituzione della Commissione, provvede con proprio decreto nel quale indica, sentiti i proponenti, il nominativo del Presidente scegliendolo tra i Consiglieri proponenti delle opposizioni».

³⁹ Cfr. su questo punto R. BALDUZZI, *La forma di governo*, cit., 593.

⁴⁰ Cfr. ad es., art. 47 St. Veneto.

⁴¹ Bisogna dire però che, anche nelle Regioni che lo hanno previsto, questo istituto non sempre è risultato ben funzionante: in Toscana, ad esempio, dal 2015 questa figura è stata resa facoltativa, per la difficoltà di individuare un unico portavoce a causa della crescente frammentazione delle opposizioni. L'art. 10, c. 2 St. Toscana ora prevede che «Il regolamento interno può prevedere la istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, *garantendone* le funzioni» (in corsivo le parti modificate nel 2015).

⁴² Per esempio, non risulta previsto a livello statutario l'istituto del cd. *question time*. Alcuni accorgimenti di questo tipo sono invece previsti nel Regolamento Interno del Consiglio regionale, su cui v. nota 36.

sia espressione di un consenso più ampio rispetto alla sola maggioranza consiliare. In questa prospettiva, il testo originario dello Statuto ligure del 2005 prevedeva che l'elezione del Presidente consiliare avesse luogo a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea e, dopo il secondo scrutinio, a maggioranza assoluta⁴³. Senonché, dato il carattere essenzialmente bipolare del sistema politico regionale, anche favorito dalla presenza del premio di maggioranza, tale meccanismo si risolveva di fatto nell'attribuzione alla sola maggioranza della facoltà di eleggere, a partire dal terzo scrutinio, il Presidente del Consiglio. Ciò contribuisce a spiegare perché tale disposizione sia stata modificata dalla riforma statutaria del 2015, la quale ha sostituito il precedente meccanismo con un sistema d'elezione contestuale di Presidente e Vicepresidente, in cui ciascun consigliere vota un solo nome a scrutinio segreto e, una volta eletti, i mandati di Presidente e Vice sono interdipendenti, sicché la cessazione dell'uno comporta la decadenza anche dell'altro⁴⁴. In questo modo, a fronte della rinuncia a influenzare la scelta del Presidente, le opposizioni hanno ottenuto la garanzia sostanziale di esprimere il Vicepresidente del Consiglio.

Un altro istituto posto a garanzia delle minoranze consiliari sono gli organi di garanzia statutaria. All'indomani della riforma del 1999, tali organismi erano stati considerati uno degli elementi di maggiore innovatività della nuova stagione statutaria⁴⁵. Nonostante la varietà delle esperienze regionali, tutti gli statuti regionali che disciplinano tale organo prevedono che i loro membri siano designati secondo modalità tali da garantirne l'imparzialità rispetto alle forze politiche, quali tipicamente l'elezione consiliare a maggioranza qualificata. Inoltre, tutti gli Statuti prevedono generalmente che esso rilasci i propri pareri

⁴³ L'art. 19 St. Liguria, nella versione del 2005, prevedeva: «L'elezione del Presidente ha luogo a scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dei componenti dell'Assemblea. Dopo il secondo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea».

⁴⁴ L'art. 19, c. 2 St. Liguria, nella versione attuale, stabilisce che «Il Presidente e il Vice Presidente sono eletti con un'unica votazione a scrutinio segreto; ciascun Consigliere vota un solo nome. La cessazione dalla carica del Presidente o del Vice Presidente comporta la decadenza anche dell'altro».

⁴⁵ Tra i primi studi dedicati a questi organi, v. T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 5, 2001, 841 ss.; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Ist. fed.*, 5, 2005, 855 ss.; A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile cammino delle consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2006, 1066 ss.; A. CARDONE, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni di diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale e apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. CARLI, A. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., 277 ss.; C. COMBI, *Gli organi regionali di garanzia statutaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2008, 1 ss.; C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, *Ist. fed.*, 2, 2008, 167 ss.; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2009; A. SPADARO, *Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra*, in *Le Regioni*, 3, 2010, 465 ss.; R. ROMBOLI, *La natura ed il ruolo degli organi di garanzia statutaria alla luce delle leggi regionali di attuazione degli statuti e della giurisprudenza costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010; G. PIPERATA, *Gli organi di garanzia statutaria nel «nuovo» sistema regionale italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 2011, spec. 381 ss.

anche su iniziativa di una porzione minoritaria di consiglieri. Per questi motivi, si può ritenere che, ove istituiti, tali organi rappresentino un presidio posto principalmente a tutela delle minoranze consiliari⁴⁶.

Lo Statuto della Regione Liguria del 2005 aveva dedicato due interi articoli alla Consulta statutaria⁴⁷, nei quali si prevedeva, tra l'altro, che i suoi componenti fossero eletti dall'Assemblea legislativa a maggioranza dei tre quarti dei propri componenti⁴⁸ e che i relativi pareri potessero essere richiesti dal Presidente della Giunta regionale o da un quinto dei consiglieri regionali⁴⁹. Inoltre, la Liguria era stata la prima Regione ad adottare la relativa legge istitutiva⁵⁰. In questa prospettiva, l'istituzione della Consulta appariva come un tentativo di rafforzare la centralità dello Statuto e di offrire alle opposizioni uno strumento ulteriore di controllo sull'operato della maggioranza consiliare e della Giunta regionale.

L'esperienza concreta, tuttavia, non ha corrisposto alle attese iniziali⁵¹. In generale, la dottrina ha evidenziato che gli organi di garanzia statutaria hanno

⁴⁶ Pur trattandosi di organi "eventuali", non contemplati dalla Costituzione, ma rimessi all'autonomia statutaria regionale, pressoché tutti gli statuti di seconda generazione ne hanno previsto (almeno inizialmente) l'istituzione, demandando poi a una legge regionale la disciplina della relativa composizione, delle modalità di accesso e delle funzioni. Tra le competenze di questi organi rientra tipicamente l'espressione di pareri di conformità statutaria dei disegni di legge regionale deliberati dal Consiglio, prima della loro promulgazione, nonché di pareri sui conflitti di attribuzione tra organi regionali e sull'ammissibilità dei referendum regionali. Sebbene la somiglianza con le funzioni esercitate dalla Corte costituzionale avessero portato una parte della dottrina a designarle come una sorta di "corti costituzionali regionali", in realtà le prerogative di tali organi sono sostanzialmente diverse da quelle della Corte. In particolare, il parere sulla conformità statutaria delle leggi regionali, oltre a essere preventivo, ha valore meramente consultivo, sicché in caso di esito negativo il Consiglio, a seconda delle esperienze regionali, è tenuto unicamente ad adottare una nuova deliberazione e/o a motivare la decisione di discostarsi dal parere.

⁴⁷ Per un commento di questi articoli, v. in dottrina G. CASALE, *L'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria*, in *Ist. fed.*, 4, 2011, 861 ss.

⁴⁸ Art. 74, c. 3 St. Liguria (abrogato).

⁴⁹ Art. 75, c. 2 St. Liguria (abrogato).

⁵⁰ L.r. 24 luglio 2006, n. 19.

⁵¹ Tutti gli autori che hanno tracciato un bilancio dell'esperienza degli organi di garanzia statutaria concordano nel ritenerla "deludente" o comunque ben al disotto delle aspettative. In questo senso, cfr. tra gli altri P. CARETTI, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in *Ist. fed.*, 4, 2017, 909 ss.; E. CATELANI, *Gli organi di garanzia statutaria nella forma di governo regionale fra bilanci e prospettive future. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018, 1 ss.; M. FERRARA, *I collegi di garanzia statutaria tra esigenze di razionalizzazione e nuove istanze provenienti dalla costituzione materiale*, ivi, 1 ss.; E. GROSSO, *La natura giuridica degli organi di garanzia statutaria, tra attuazione e inattuazione*, ivi, 1 ss.; L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva degli organi di garanzia statutaria: l'esperienza della Consulta di garanzia statutaria della regione Emilia-Romagna*, in *Osservatorio sulle fonti*, ivi, 1 ss.; L. VIOLINI, *Brevi note sugli organismi di garanzia statutaria e sul loro ruolo nel complesso del procedimento legislativo regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, ivi, 1 ss. Per uno studio completo e approfondito sulle diverse esperienze regionali, si veda da ultimo lo studio monografico di L. PANZERI, *Contributo allo studio degli organi di garanzia statutaria regionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, spec. 199 ss.

conosciuto un'applicazione disomogenea e spesso marginale: in alcune Regioni non sono mai stati istituiti⁵², in altre sono stati successivamente soppressi⁵³. La Liguria appartiene a quest'ultima categoria, poiché la Consulta statutaria è stata soppressa con legge statutaria n. 1 del 2015, che ha abrogato gli artt. 74 e 75 St⁵⁴. In tal senso, l'esperienza ligure appare sintomatica delle difficoltà incontrate da questo istituto di controllo interno. Da un lato, il ridimensionamento del valore giuridico delle disposizioni programmatiche e delle enunciazioni statutarie in materia di diritti, ha privato le questioni di conformità statutaria di un tono propriamente "costituzionale"⁵⁵; dall'altro, la riluttanza degli organi politici ad assoggettarsi a forme di controllo esterno⁵⁶ ha fatto sì che, dopo una prima fase d'intensa attività, tale organo fosse progressivamente marginalizzato, fino a essere concepito come un inutile "orpello" di cui poter fare a meno in un'ottica di contenimento dei costi⁵⁷.

⁵² In quattro Regioni gli organi di garanzia statutaria, pur essendo statutariamente previsti, non sono mai stati istituiti. Si tratta di Lazio, Lombardia, Puglia e Veneto.

⁵³ Oltre alla Consulta ligure, di cui si dirà subito appresso, l'altro organo di garanzia che è stato abolito è la Consulta statutaria della Regione Calabria. Su questa vicenda v. L. PANZERI, *Contributo allo studio*, cit., 195 ss. anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

⁵⁴ Come riportato da L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva*, cit., 6, «l'organo di garanzia ligure si era insediato, primo in Italia, nel maggio 2007. Da quel momento, sino al 2013, la Consulta ha emanato 14 deliberazioni, tutte concentrate però nel periodo dagli anni 2007 a 2010, vivendo dunque un periodo di "inattività", durante il quale, pur riunendosi, non esprimeva "pareri in senso proprio e nessun parere o decisione era stato richiesto alla Consulta". A seguito di decadenza dei componenti della Consulta nel 2013 (la l. reg. istitutiva prevedeva infatti una durata di 6 anni), nel 2014, sulla base della proposta di legge n. 365, 8 agosto 2014 volta a modificare lo Statuto della Regione, l'organo non veniva ricostituito in vista della sua soppressione, avvenuta con legge statutaria n. 1/2015, che ha definitivamente abrogato gli artt. 74 e 75 dello Statuto disciplinanti appunto la Consulta statutaria». Sull'attività della Consulta statutaria v. Rapporto sullo stato della legislazione della Regione Liguria del 2015 (relativo all'anno 2014).

⁵⁵ Il riferimento è a C. cost., 2 dicembre 2004, n. 372, su cui si v. *ex multis* i commenti di A. ANZON, *L'inefficacia giuridica di norme "programmatiche"*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2004; S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, in *le Regioni*, n. 1-2, 2005, 11-13; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, ivi, 15-19; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, ivi, 27-29; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, ivi, 32-34; A. RUGGERI, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, ivi, 41-48. Sulle disposizioni programmatiche dello Statuto ligure, v. F. CUOCOLO, *I principi generali*, cit., 509 ss.

⁵⁶ Cfr. P. CARETTI, *Gli organi di garanzia*, cit., 917, il quale ritiene che la vera ragione dello scarso utilizzo degli organi di garanzia statutaria sia da ricercare «nella diffusa e radicata diffidenza con cui gli organi politici guardano all'attività di organi che presentano una diversa legittimazione e che tuttavia esercitano funzioni destinate ad incrociarsi (ad interferire in vario modo) con quelle attribuite ai primi». È dello stesso avviso anche E. GROSSO, *La natura giuridica*, cit., 18.

⁵⁷ Cfr. L. SCAFFARDI, *L'attività consultiva*, cit., 7, la quale, nel commentare l'esperienza ligure, rileva che «non a caso l'espunzione dal testo statutario è avvenuta in concomitanza con la riduzione del numero dei Consiglieri regionali e la soppressione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (peraltro mai costituito)». A questo proposito, L. PANZERI, *Contributo allo studio*, cit., 198, aggiunge che la soppressione della Consulta statutaria ligure, essendo stata preceduta dal mancato rinnovo dei componenti che avevano terminato il mandato nel 2013, «potrebbe aver trovato un motivo

Nel bilancio complessivo dell'esperienza ligure, le garanzie a favore delle minoranze si presentano dunque come strumenti di compensazione solo parziale rispetto alla strutturale centralità dell'esecutivo. Da una parte, la disciplina statutaria del "ruolo delle opposizioni" si riduce di fatto all'attribuzione di alcune prerogative minime, come l'elezione del Vicepresidente del Consiglio regionale e la possibilità di promuovere commissioni consiliari d'inchiesta presiedute da un consigliere d'opposizione. Dall'altra parte, se l'istituzione della Consulta statutaria aveva inizialmente rappresentato un tentativo significativo di rafforzare il ruolo dello Statuto e del Consiglio, la sua successiva soppressione segnala i limiti di tale opzione. Anche sotto questo profilo, la razionalizzazione statutaria non sembra dunque essere riuscita a incidere in modo duraturo sugli equilibri di fondo della forma di governo regionale.

4. Il riparto della potestà regolamentare

Un ulteriore terreno sul quale è possibile misurare la reale capacità dell'autonomia statutaria di incidere sulla forma di governo regionale è rappresentato dalla disciplina della potestà regolamentare⁵⁸. Infatti, dal momento che la l. cost. n. 1/1999 ha rimosso la riserva costituzionale in favore del Consiglio, è stata demandata agli Statuti regionali la scelta se confermare l'assetto precedente o attribuire, in tutto o in parte, la potestà regolamentare alla Giunta⁵⁹.

fondante, accanto a ragioni di spesa, anche nella sopraggiunta sostanziale inoperatività, tale da rendere trascurabile, anche per le forze di opposizione, la scelta poi operata dal legislatore statutario». È peraltro significativo che la scelta di sopprimere la Consulta statutaria sia stata condivisa dalle opposizioni, il che conferma come queste non ne abbiano percepito l'utilità come strumento di protezione delle minoranze. Sulle ragioni sottostanti l'approvazione della legge statutaria n. 1/2005, v. E. ALBANESI, *Le modifiche allo Statuto della Regione Liguria sull'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, sul numero degli assessori e sugli organi ausiliari (legge statutaria 18 maggio 2015, n. 1)*, in *Nuova giur. ligure*, 2015, 56 ss.

⁵⁸ Sul problema del riparto della potestà regolamentare, all'indomani della l. cost. n. 1/1999, in dottrina si vedano B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, 107 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2002, 419 ss.; ID., *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000; G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 137 ss.; R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Quad. cost.*, 2001, 125 ss.; P. GIANGASPERO, *La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 4, 2001, 752 ss. Per una ricostruzione del dibattito, v. il lavoro monografico di D. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e statuti. Titorialità e ambiti di intervento*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. 32 ss.

⁵⁹ Nel testo originario dell'art. 121, comma 2 Cost., la concentrazione presso il Consiglio regionale sia della potestà legislativa sia di quella regolamentare era stata da tempo considerata un'anomalia, anche in ragione della forma di governo assembleare che aveva caratterizzato la prima fase di vita delle Regioni ordinarie. Tale assetto aveva prodotto, sul piano pratico, una marginalizzazione dello stru-

La maggior parte degli Statuti di seconda generazione ha optato per una soluzione intermedia, attribuendo alla Giunta la potestà regolamentare generale e mantenendo in capo al Consiglio la competenza sui regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di legislazione esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, comma 6 Cost⁶⁰.

In questo quadro si colloca anche lo Statuto della Regione Liguria⁶¹, il cui art. 50⁶² distingue tra regolamenti di esecuzione e attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari, approvati dalla Giunta previo parere della Commissione consiliare competente, e regolamenti delegati dallo Stato o di attuazione di leggi statali, riservati all'Assemblea legislativa⁶³.

Il trasferimento della potestà regolamentare generale in favore della Giunta regionale non ha tuttavia posto termine al fenomeno dell'elusione della forma regolamentare. Già prima della riforma si era osservato, in dottrina, come la

mento regolamentare: potendo scegliere tra legge e regolamento, i Consigli regionali tendevano a privilegiare la prima, sia per il rango superiore nella gerarchia delle fonti, sia per l'assenza di controlli giurisdizionali diretti sui suoi contenuti. La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha tuttavia rimosso la riserva costituzionale in favore del Consiglio, senza chiarire se la potestà regolamentare dovesse ritenersi automaticamente trasferita alla Giunta o se spettasse agli Statuti ridefinirne la titolarità. La questione è stata risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003, la quale ha affermato che la novella costituzionale non ha introdotto una nuova regola di distribuzione delle competenze, ma ha piuttosto eliminato un vincolo, rimettendo all'autonomia statutaria la scelta organizzativa. Spettava dunque agli Statuti decidere se confermare l'assetto precedente o attribuire, in tutto o in parte, la potestà regolamentare alla Giunta. Per un commento a tale sentenza, v. M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. cost.*, 5, 2003, 2984 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella «transizione infinita» verso i nuovi Statuti*, ivi, 2990 ss.; E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, 648 ss.; P. GIANCASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, ivi, 658 ss.; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti (a margine di Corte costituzionale n. 313 del 2003)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2003.

⁶⁰ Per un'analisi delle diverse scelte statutarie compiute dalle Regioni, v. D. GALLIANI, *I regolamenti regionali*, cit., 117 ss.; G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli Statuti*, in *Osservatorio sulle fonti* 2005, Giappichelli, Torino, 2006, 214 ss.; F. MARZANO, *I regolamenti regionali nei nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino, 2008, 153 ss., nonché più di recente A.G. ARABIA, *I regolamenti regionali tra norme «nuove» e prassi antiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, 1084 ss.

⁶¹ Sul sistema delle fonti nello Statuto ligure, si v. la ricostruzione di G.G. FLORIDIA, *Lo Statuto e le altre fonti regionali*, cit., 533 ss.

⁶² L'art. 50 St. Liguria, rubricato "potestà regolamentare", prevede: «1. I regolamenti regionali di esecuzione e di attuazione delle leggi regionali e degli atti normativi comunitari sono approvati dalla Giunta regionale, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente da rendersi nel termine di trenta giorni trascorso il quale si intende favorevole. 2. I regolamenti delegati dallo Stato nonché quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali sono approvati dall'Assemblea Legislativa».

⁶³ All'atto pratico questa differenziazione ha avuto limitatissime conseguenze, dato lo scarso utilizzo della delega prevista dall'art. 117, comma 6 Cost. Stando ai dati della Regione Liguria, dal 2010 (primo anno di rilevazione) al 2024 il numero di regolamenti adottati dal Consiglio nell'esercizio di una competenza delegata dallo Stato è stato pari a zero (v. Rapporto sullo stato della legislazione 2024, pag. 45).

concentrazione della potestà normativa secondaria in capo al Consiglio avesse indotto le Giunte a ricorrere ad atti amministrativi generali dal contenuto sostanzialmente normativo, al fine di disporre di strumenti più flessibili e sottratti al passaggio formale dell'approvazione consiliare⁶⁴. Ci si potrebbe allora attendere che il trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta, reso possibile dalla riforma costituzionale e attuato dagli Statuti, abbia posto rimedio a tale fenomeno, riportando entro il sistema delle fonti atti prima adottati in forma atipica.

L'analisi dei dati relativi alla Regione Liguria induce tuttavia a una valutazione più sfumata. È vero che, nel periodo successivo alla riforma del 1999, il numero complessivo di regolamenti regionali è aumentato rispetto alla fase precedente; ma tale incremento si concentra soprattutto negli anni immediatamente successivi alla riforma, per poi stabilizzarsi su una media relativamente modesta. Negli ultimi anni il numero di regolamenti approvati dalla Giunta risulta essersi ridotto, fino a registrare, nel 2024, un dato pari a zero⁶⁵.

Parallelamente, non sembra essersi arrestato il ricorso a deliberazioni della Giunta regionale con contenuto almeno in parte normativo, alle quali le leggi regionali demandano frequentemente la propria attuazione. Si tratta di atti formalmente amministrativi, ma caratterizzati da un contenuto generale e astratto, tali da svolgere una funzione sostanzialmente regolamentare. Lo stesso rapporto sullo stato della legislazione del Consiglio regionale ligure segnala come, nei dati ufficiali, siano esclusi dal computo i numerosi provvedimenti che, pur non recando il *nomen iuris* di regolamento, presentano contenuti sostanzialmente regolamentari⁶⁶.

Il perdurare di questa “fuga dal regolamento”, oltre a ridurre la trasparenza e la riconoscibilità del sistema delle fonti regionali, incidendo sulle garanzie di certezza del diritto per cittadini e operatori, contribuisce a determinare un'ulteriore marginalizzazione del ruolo del Consiglio. Infatti, l'adozione di delibere di Giunta regionale a contenuto normativo, in luogo di regolamenti regionali, reca il vantaggio procedurale per la Giunta di non dover acquisire il parere

⁶⁴ Cfr. A.G. ARABIA, *I regolamenti regionali*, cit., 1089 ss.

⁶⁵ Come risulta dal Rapporto sullo stato della legislazione del 2025 (relativo al 2024), pubblicato dalla Regione Liguria (v. pagg. 60 ss.), il numero di regolamenti regionali approvati dopo la riforma del 1999 è sensibilmente aumentato rispetto al periodo ante-riforma: mentre nel periodo 1971-1999 erano stati approvati in totale 65 regolamenti regionali, nel periodo 2000-2024 il numero è salito a 102. Tuttavia, le punte più alte siano state toccate negli anni 2002 e 2003 (rispettivamente 7 e 12 regolamenti), ovvero nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della riforma del Titolo V e la sentenza della Corte Costituzionale n. 313/2003, salvo poi ridursi negli anni successivi. Negli ultimi anni il numero è progressivamente disceso, fino a registrare, nel 2024, un dato pari a zero.

⁶⁶ Cfr. il Rapporto sulla legislazione della Regione Liguria del 2025, dove si segnala che «sono stati esclusi dal riepilogo dei dati i provvedimenti di Giunta e di Consiglio regionale che, pur non avendo formalmente il *nomen iuris* di regolamento, tuttavia hanno sostanzialmente e nei contenuti carattere di regolamento» (pag. 59-60).

della Commissione consiliare competente. Così facendo, tuttavia, il Consiglio viene ulteriormente spogliato delle proprie competenze normative: oltre a non disporre più direttamente della potestà regolamentare (salva l'ipotesi marginale dei regolamenti delegati), esso perde in tal modo anche la capacità di controllo sull'esercizio della potestà normativa secondaria da parte dell'esecutivo⁶⁷.

Sotto questo profilo, la riforma dell'art. 121 Cost. e la successiva redistribuzione statutaria della potestà regolamentare non hanno determinato quel pieno "ritorno allo Statuto" che parte della dottrina aveva auspicato⁶⁸. Anche in questo ambito, l'autonomia statutaria non sembra dunque riuscita a produrre una razionalizzazione effettiva dei rapporti tra Consiglio e Giunta, ma piuttosto aver consolidato una dinamica di progressiva centralizzazione del potere normativo in capo all'esecutivo.

5. Conclusioni

A vent'anni dall'entrata in vigore dello Statuto della Regione Liguria, il bilancio dell'esperienza maturata in materia di forma di governo si presenta complessivamente in chiaroscuro, ma con una prevalenza di profili di debolezza rispetto alle ambizioni che avevano accompagnato la stagione statutaria successiva alla riforma del 1999. L'analisi svolta nei paragrafi precedenti ha mostrato come lo Statuto ligure si sia mosso entro la cornice, particolarmente stringente, delineata dal testo costituzionale e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, senza tuttavia riuscire a valorizzare appieno i margini di autonomia esistenti.

Con riguardo alla disciplina del rapporto fiduciario, gli interventi statutari appaiono nel complesso modesti. L'obbligo di presentazione del programma di governo costituisce un momento di confronto politico-istituzionale privo di effetti giuridici sull'instaurazione del rapporto fiduciario; la mozione di censura individuale nei confronti degli assessori, pur costituzionalmente conforme, non è accompagnata da meccanismi idonei a rafforzarne l'efficacia sul piano politico, come previsto in altre esperienze regionali; anche la limitazione della questione di fiducia, che pure rappresenta l'innovazione più significativa in senso razionalizzatore, non sembra tuttavia di per sé idonea a porre un freno effettivo alla capacità del Presidente di condizionare la maggioranza consiliare.

Anche sul versante delle garanzie a favore delle minoranze consiliari, il quadro si presenta articolato. Da un lato, la riforma statutaria del 2015, con l'introduzione del meccanismo di elezione contestuale di Presidente e Vicepresidente del Consiglio, ha consentito di assicurare alle opposizioni un ruolo istituzionale stabile nell'Ufficio di Presidenza, il che rappresenta un elemento non

⁶⁷ Si tratta di una problematica che non riguarda soltanto la Liguria, ma interessa tutte le Regioni, come evidenziato da A.G. ARABIA, *I regolamenti regionali*, cit., 1096.

⁶⁸ Cfr. in questo senso l'auspicio di A. GARDINO CARLI, *Una discussa fonte dell'ordinamento regionale: i regolamenti delle regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni*, 1990, 145.

trascurabile di riequilibrio. Dall'altro lato, la disciplina del cosiddetto "statuto delle opposizioni" si limita a un rinvio al Regolamento interno, senza delineare a livello statutario un nucleo minimo di prerogative garantite. Inoltre, l'esperienza della Consulta statutaria, inizialmente concepita come presidio di garanzia a beneficio soprattutto delle minoranze consiliari, si è conclusa con la sua soppressione nel 2015, segnalando le difficoltà incontrate dagli organi di controllo interno nel radicarsi stabilmente nel sistema regionale. La razionalizzazione, in questo ambito, appare dunque parziale e non sempre sorretta da una coerente prassi istituzionale in fase applicativa.

Analogo discorso può svolgersi con riferimento alla disciplina della potestà regolamentare. In linea di principio, la scelta statutaria di attribuire alla Giunta la potestà regolamentare generale, con il coinvolgimento delle Commissioni consiliari in funzione consultiva, avrebbe potuto consentire di preservare in capo all'Assemblea un significativo potere di controllo sull'esercizio della normazione secondaria. Tuttavia, l'analisi della prassi mostra come tale assetto sia stato in larga parte eluso attraverso il ricorso a deliberazioni di Giunta a contenuto sostanzialmente normativo, sottratte alle garanzie procedurali previste per i regolamenti, con conseguente ulteriore marginalizzazione del Consiglio.

In conclusione, questi elementi mostrano come, in astratto, l'autonomia statutaria regionale, pur operando entro vincoli costituzionali ristretti, disponga di margini non trascurabili per intervenire in funzione di riequilibrio dei rapporti tra Consiglio e Giunta. Allo stesso tempo, tuttavia, l'esperienza ligure dimostra che tali margini non sempre vengono valorizzati appieno in sede di redazione statutaria, né adeguatamente presidiati nella successiva prassi politico-istituzionale. In tale prospettiva, la riflessione sui vent'anni dello Statuto ligure offre uno spunto per interrogarsi sulle potenzialità ancora inesprese dell'autonomia statutaria quale strumento di effettiva razionalizzazione della forma di governo regionale⁶⁹.

⁶⁹ Sull'opportunità di avviare una "terza stagione statutaria", basata sul ripensamento del rapporto tra Presidente e Consiglio, cfr. L. VIOLINI, *Statuti delle Regioni ordinarie: forma, materia e revisione*, in R. TONIATTI (a cura di), *Le relazioni fra autonomi speciali e Regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 201 ss.