

Parte Prima

Capitolo I

PROFILI STORICO-ISTITUZIONALI E SOCIALI

Sezione I

LA FONDAZIONE DELLA REGIONE E LA SUA EVOLUZIONE STATUTARIA *

SOMMARIO: 1. Le premesse politico-istituzionali. – 2. La fondazione della Regione e l'elaborazione del primo Statuto regionale. – 3. I contenuti essenziali dello Statuto del 1971. – 4. Il secondo Statuto regionale del 1992: continuità e innovazioni. – 5. L'elaborazione e l'entrata in vigore del terzo Statuto regionale del 2005. – 6. Le innovazioni statutarie più significative e le successive modificazioni dello Statuto. – Nota bibliografica.

1. Le premesse politico-istituzionali

La fondazione della Regione dell'Umbria non è stata il prodotto di una scelta naturale derivante dall'esistenza di una comune identità etnica, linguistica o religiosa, ma è derivata dapprima da una scelta di politica costituzionale compiuta dall'Assemblea costituente e poi dall'emergere di un ceto politico a vocazione regionalista che si è formato prima della istituzione delle Regioni a statuto ordinario. In effetti in Italia centrale, nonostante l'esistenza di una amministrazione decentrata all'interno dello Stato pontificio, non si costituirono enti territoriali definibili come Regioni, tanto che si è parlato di «Regioni introvabili» (R. VOLPI, 2010). Neppure nell'Italia unita la Regione ebbe una chiara e definitiva consacrazione, in quanto si dette vita alla Provincia dell'Umbria come circoscrizione amministrativa che accorpava le delegazioni di Perugia, Spoleto, Orvieto e anche di Rieti, la quale fu distaccata nel 1923 per essere aggregata quale nuova Provincia al Lazio. Infine nel 1927 si ebbe la separazione delle due Province di Perugia e di Terni. La natura della Regione non come semplice istituto di decentramento amministrativo, ma come ente titolare di un'autonomia politico-legislativa fu sancita solo con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che si ispirò alla scelta compiuta dalla Seconda Repubblica spagnola nella Costituzione del 1931. Ma per la sua attuazione fu necessario superare la fase dell'«ostruzionismo di maggioranza» (CALAMANDREI, 1953), che comportò notevoli ritardi

* Di Mauro Volpi.

nell'attuazione di istituzioni qualificanti del testo costituzionale.

Si può affermare che l'Umbria sia stata all'avanguardia tra le Regioni italiane per la maturazione delle condizioni politico-istituzionali e per la promozione di una idea di Regione che ha preceduto l'attuazione dell'ente Regione. Va ricordata innanzitutto la forte affermazione che in Umbria nel referendum istituzionale del 2 giugno 1946 ottenne l'opzione favorevole alla Repubblica, con 335.835 voti, pari al 66,58%, contro 168.610 suffragi (33,42%) andati alla Monarchia. Nelle elezioni dell'Assemblea Costituente i risultati della circoscrizione XIX (Perugia-Terni-Rieti) videro al primo posto la Democrazia cristiana con il 28,84% dei voti, al secondo il Partito comunista, che con il 25,12% superò, a differenza di quanto avvenne su scala nazionale, il Partito socialista di unità proletaria (20,96%), mentre al quarto posto si collocò con una percentuale doppia rispetto alla media nazionale il Partito repubblicano con il 10,93% dei voti. Quindi nella Costituente fu presente una significativa pattuglia di deputati di notevole spessore qualitativo eletti nel collegio XIX o nel collegio unico nazionale grazie al recupero dei resti. Questi furono dieci: Mario Cingolani, Ivo Coccia, Giuseppe Ermini e Maria Federici della DC, Carlo Farini, Armando Fedeli e Elettra Pollastrini del PCI, Walter Binni e Tito Oro Nobili del PSI, Ettore Santi del PRI. Inoltre cinque costituenti di origine umbra furono eletti in altri collegi: Cesare Massini e Alberto Mario Cavallotti del PCI, Renato Tega del PSIUP, Gerardo Bruni del Partito cristiano sociale, Tristano Codignola del Partito d'Azione.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione anche in Umbria, come nelle altre Regioni, si verificò un ribaltamento delle posizioni politiche manifestatesi all'interno dell'Assemblea Costituente. In particolare le sinistre che vedevano in origine con sospetto l'istituzione delle Regioni, si impegnarono per la loro attuazione, in quanto le considerarono uno strumento importante non solo per acquisire posizioni di potere a livello periferico, ma anche e soprattutto per perseguire l'obiettivo di una riforma complessiva dello Stato.

In particolare l'Umbria fu la prima Regione a elaborare un piano regionale di sviluppo nel quadro del tentativo di programmazione economica avviato con il piano Pieraccini (l. 27 luglio 1967, n. 685 recante "Programmazione economica nazionale 1966-70"). Negli anni '60 si tennero alla Camera dei deputati due dibattiti sui problemi economici e sociali dell'Umbria che sfociarono nell'approvazione di due ordini del giorno, i quali mettevano l'accento sullo stato di sottosviluppo dell'economia, impegnavano il Governo ad intervenire e sottolineavano la centralità della programmazione economica regionale. Il primo dibattito si svolse tra l'11 e il 17 febbraio 1960. L'ordine del giorno, presentato da tutti i deputati di centro e di sinistra eletti in Umbria, venne approvato all'unanimità. Esso non conteneva un riferimento alla istituzione dell'ente Regione, tema sul quale vi erano forti divisioni politiche, ma impegnava il Governo all'elaborazione del piano regionale di sviluppo economico per l'Umbria "con la partecipazione di adeguate rappresentanze degli enti locali, delle organizzazioni sindacali ed economiche della regione". Nel settembre dello stesso anno su iniziativa dell'Associazione per lo sviluppo economico dell'Umbria, delle Camere di commercio di Perugia e Terni e delle Province di Perugia e Terni, fu costituito il *Centro regionale per il piano di sviluppo economico dell'Umbria*, che assumeva il compito di svolgere studi ed indagini sulla situazione economico-sociale dell'Umbria e sulle prospettive di sviluppo e in particolare di giungere alla formulazione di un piano regionale di sviluppo. Il Centro nacque dall'accordo tra i tre maggiori partiti (DC, PCI e PSI) e desi-

gnò come Presidente una forte personalità politica, l'on. Filippo Micheli, e come Presidente del Comitato scientifico il Prof. Siro Lombardini.

Successivamente con il decreto del 9 gennaio 1961 del Ministro dell'industria e del commercio venne istituito il *Comitato regionale per il Piano di sviluppo economico dell'Umbria*, alla cui presidenza fu posto l'on Micheli, che affidava al Centro regionale il compito di effettuare gli studi e le indagini finalizzate a valutare le possibilità di espansione dell'economia umbra. Il Comitato dette vita ad una fase di studi e di incontri che si protrasse per due anni per arrivare infine a presentare una prima bozza del Piano al Ministro del bilancio Ugo La Malfa il 27 gennaio 1963. Dopo un periodo di dibattiti, proposte e osservazioni, che coinvolsero i più importanti soggetti politici, sociali ed economici della Regione, il Piano regionale di sviluppo nella sua stesura definitiva venne approvato dal Comitato il 25 gennaio 1964. Il Piano risultava piuttosto ampio per l'indicazione degli interventi da compiere, degli organi da istituire (quali l'Ente di sviluppo dell'agricoltura, l'Ente per la programmazione e il finanziamento di nuove iniziative industriali, il Comitato per il piano urbanistico regionale, le Conferenze per il turismo) e degli obiettivi da raggiungere, ma diventava "operativo" in una fase di esaurimento del boom economico e di costituzione di governi di centro-sinistra, che in Umbria in seguito alle elezioni amministrative del 1964, avevano determinato la formazione di giunte di centro-sinistra in alcuni importanti Comuni (tra i quali Perugia, Foligno, Città di Castello) con la collocazione all'opposizione del PCI (PELLEGRINI, 2009, p. 102). Proprio per le difficoltà riscontrate nell'attuazione del piano il Centro regionale di sviluppo rivolse un appello alle forze politiche affinché prendessero l'iniziativa di proporre un nuovo dibattito parlamentare. In tal senso furono presentate mozioni da parte dei maggiori partiti (PCI, DC e PSI) e del Movimento sociale italiano. Con i decreti ministeriali del 22 settembre 1964 e del 7 aprile 1965 venne istituito il *Comitato Regionale per la programmazione economica*, che fu insediato il 12 giugno 1965 alla presenza del Ministro del bilancio Pieraccini.

Il secondo dibattito parlamentare sui problemi dell'Umbria si svolse alla Camera dei deputati il 17/18 gennaio e il 18/19 aprile 1966. Esso si concluse al termine di una discussione nella quale emersero le diverse impostazioni delle forze politiche, ma alla fine fu ricercato un terreno di convergenza, che sfociò nell'approvazione di un ordine del giorno concordato tra le forze politiche di centro e di sinistra e accettato dal Governo a titolo di raccomandazione. I deputati del PLI presentarono un ordine del giorno alternativo che non fu approvato, mentre quelli del MSI annunciarono il proprio voto contrario alla parte riguardante l'istituzione della Regione e l'astensione sulla parte restante. In effetti, a differenza di quello approvato nel 1960, il nuovo testo, oltre ad insistere sull'importanza della programmazione economica e ad individuare gli interventi da attuare in materia di agricoltura, industria e comunicazioni, affermava la necessità e l'urgenza della istituzione e del funzionamento delle Regioni a statuto ordinario. Infine il Comitato regionale per la programmazione economica approvò il 30 novembre 1967 lo Schema regionale di sviluppo economico dell'Umbria.

Non vi è dubbio, come le vicende successive hanno dimostrato che il tentativo di programmazione economica regionale abbia avuto una valenza più politica che giuridica sia per il fallimento della programmazione nazionale, sia per le forti limitazioni che accompagnarono originariamente l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario. Esso comunque ha

costituito il fondamento della costituzione di un ceto politico di ispirazione regionalista ed è stato un tema ricorrente, ben presente, anche se con accenti diversi, nei tre Statuti regionali umbri.

2. La fondazione della Regione e l'elaborazione del primo Statuto regionale

Com'è noto, l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario avviene con la l. 17 febbraio 1968, n. 108 ("Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario") e con la l. 16 maggio 1970, n. 281 ("Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario"). In Umbria le elezioni del 7 giugno 1970 attribuiscono il 41,8% dei voti al PCI, mentre alla DC va il 30,2% dei voti, e i partiti di sinistra ottengono una congrua maggioranza di voti e di seggi. In particolare i trenta consiglieri attribuiti alla Regione risultano così ripartiti: tredici al PCI, nove alla DC, tre al PSI, due al MSI, uno ciascuno a PSIUP, PSU e PRI. La prima seduta del Consiglio regionale si svolge il 20 luglio 1970 nella Sala dei Notari del Palazzo dei Priori sede del Comune di Perugia, un luogo tradizionalmente riservato ad accogliere i più importanti avvenimenti di interesse popolare. Partecipano all'evento le rappresentanze di tutti i Comuni della Regione e assiste un folto pubblico di cittadini. A conclusione del dibattito viene eletto il Presidente del Consiglio regionale nella persona di Fabio Fiorelli (PSI), mentre sono eletti Vice Presidenti Sergio Angelini (DC) e Francesco Innamorati (PCI). Nelle successive sedute del 28 e 29 luglio il Consiglio regionale elegge il Presidente ed i componenti della Giunta regionale con i voti favorevoli delle sinistre (PCI, PSIUP, PSI). Primo Presidente della Regione è Pietro Conti (PCI), gli Assessori sono sei (tre del PCI, due del PSI, uno del PSIUP) e vi sono due Assessori supplenti (entrambi del PCI).

Prende avvio da questi atti preliminari quella che con una certa enfasi viene definita come la "fase costituente" della Regione. Nella citata seduta del 29 luglio il Consiglio all'unanimità delibera la costituzione della *Commissione per lo Statuto e il Regolamento*, che risulta composta da dodici membri: il Presidente del Consiglio regionale, che la presiede, il Presidente della Giunta regionale, tre consiglieri del PCI, due della DC, uno ciascuno per gli altri gruppi consiliari (PSI, PSIUP, PSU, PRI, MSI). I lavori della Commissione iniziano il 4 agosto e si concludono con la presentazione della bozza di Statuto regionale da essa elaborata, che avviene il 29 ottobre in una riunione pubblica alla Sala dei Notari. Da tale data si apre una fase partecipativa che si prolunga fino al 17 novembre, la quale si concretizza nella presentazione di un notevole numero di osservazioni, proposte e suggerimenti da parte di Enti locali, organizzazioni sindacali, ordini professionali, Università, istituti di credito, Camere di commercio, enti pubblici, dirigenti dell'amministrazione decentralizzata dello Stato, forze politiche, associazioni, circoli culturali, cittadini associati o singoli. I documenti in questione sono sottoposti all'esame della Commissione consiliare al fine di consentire la formulazione di proposte di modifica alla bozza statutaria, esame che si svolge dal 19 al 23 novembre. Nella seduta del 24 novembre il Consiglio regionale, dopo la discussione generale, discute e approva i primi 45 articoli dello Statuto e il giorno successivo provvede all'approvazione degli articoli restanti e infine dello Statuto nel suo complesso. Il primo Statuto della Regione viene approvato per alzata di mano con 28 voti

favorevoli e 2 contrari (i due consiglieri del MSI, i quali nei loro interventi rivendicano la loro scelta come “antiregionalista” e criticano i partiti di centro per avere accettato un testo che rifletterebbe gli orientamenti delle sinistre).

In attuazione dell'allora vigente art. 123, comma 2, Cost., ai sensi del quale lo Statuto deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti, è approvato con legge della Repubblica, il testo della delibera statutaria viene trasmesso al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei ministri il 9 dicembre 1970 e, al pari di tutti gli altri Statuti regionali, viene sottoposto all'esame della Prima Commissione permanente del Senato. Fermo restando che il Parlamento può solo approvare o respingere, ma non emendare le delibere statutarie consiliari, nella prassi la Commissione senatoriale adotta “il sistema delle cosiddette *procedure informali*”, consistente nella convocazione dei rappresentanti delle Regioni, ai quali sono comunicati i rilievi della Commissione, e nel condizionamento del proprio voto favorevole all'introduzione di conseguenti modificazioni da parte dei rispettivi Consigli (BASSANINI-ONIDA, 1971, 85 ss.; PALADIN, 1979, 51). In Umbria la Commissione per lo Statuto, con la collaborazione degli esperti, segue attentamente i lavori parlamentari e discute le osservazioni formulate nella Commissione senatoriale in quattro riunioni che si tengono tra il 12 e il 26 febbraio 1971. Il 25 febbraio si tiene un incontro dei rappresentanti della Regione Umbria (Presidente del Consiglio regionale, componenti dell'Ufficio di presidenza, Presidente della Giunta e Capigruppo consiliari) con la Commissione senatoriale. Anche in seguito ai risultati dell'incontro, la Commissione per lo Statuto nella riunione del 26 febbraio avanza proposte di modifica di alcuni articoli del testo statutario, “al fine di scongiurare ogni eventuale eccezione di illegittimità costituzionale”. Le proposte tengono conto delle osservazioni contenute in una relazione sui rilievi critici formulati dalla Commissione senatoriale, presentata al Presidente del Consiglio regionale, su incarico della Commissione per lo Statuto, da due docenti universitari, i giuristi Lorenzo Migliorini e Giovanni Tarantini. Nella relazione si sottolinea come il giudizio della Commissione “sia stato globalmente positivo” e si sia concretizzato soprattutto in obiezioni attinenti al rischio che alcune norme programmatiche statutarie possano alterare il sistema di ripartizione delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost. e a questioni di carattere interpretativo relative a singole norme, mentre più limitati sono i rilievi sulla non conformità alla Costituzione di singole disposizioni. Si propone quindi di considerare la formazione dello Statuto come “un momento di collaborazione e non una occasione di scontro”.

Nella seduta dell'1 marzo 1971 il Consiglio regionale provvede a modificare dieci articoli del testo statutario recependo le proposte della Commissione. Alcune modifiche richiamano ad una più puntuale osservanza di disposizioni costituzionali, come quella dell'art. 1, che nella indicazione delle finalità della Regione evoca il rispetto non solo dei principi, ma anche dei “limiti” della Costituzione (ma non dei “principi stabiliti dalle leggi dello Stato”, secondo quanto auspicato in Senato), e dell'art. 12, comma 2, che riconduce il potere della Regione di istituire i circondari al rispetto dell'art. 133 Cost. La modifica dell'art. 23, comma 1, riduce la portata programmatica dei provvedimenti regionali che sono previsti non più per “garantire”, ma solo per “favorire” il diritto alla casa per tutti i cittadini. Altre modifiche riguardano gli organi regionali e sono ispirate all'intento di valorizzare il ruolo dell'organo assembleare. In particolare il nuovo art. 44, comma 3, at-

tribuisce alle Commissioni il compito non più di vigilare, ma più limitatamente di riferire al Consiglio sull'attuazione delle delibere regionali e sull'amministrazione regionale. Di maggiore rilievo è la modifica introdotta nell'art. 57, comma 2, la quale stabilisce che le attribuzioni dei componenti della Giunta non abbiano più "esclusivamente rilevanza interna", ma siano determinate con legge regionale. Le modifiche più ampie riguardano l'art. 72 relativo al controllo sugli atti degli Enti locali, nel quale, al fine di evitare censure di illegittimità costituzionale, viene ridotta la latitudine dell'intervento delle leggi regionali sulla istituzione e sul funzionamento dell'organo regionale di controllo, richiamando l'art. 130 Cost. e le disposizioni in materia della legge Scelba 10 febbraio 1953, n. 62, e sono espunti tre commi, tra i quali quello che attribuiva alla legge regionale la potestà di prevedere l'esercizio del controllo di merito nella forma di richiesta motivata di riesame, in violazione della riserva di legge statale stabilita dall'art. 130 Cost.

Il testo statutario modificato viene nuovamente sottoposto alla valutazione della Prima Commissione del Senato, che richiede una formulazione più puntuale di due disposizioni statutarie. La Commissione consiliare per lo Statuto, in seguito a contatti ripetuti con il Presidente della Commissione senatoriale, propone, ritenendola di natura più formale che sostanziale, la revisione dei due articoli che viene deliberata dal Consiglio regionale nella seduta del 23 marzo 1971. Nell'art. 1 il riferimento ai principi e ai limiti della Costituzione viene spostato dal comma 2, che le prevedeva in relazione alle finalità perseguite dalla Regione, al comma 1, che qualifica l'Umbria come "Regione autonoma nell'unità della Repubblica italiana, con poteri propri e funzioni". Viene poi sostituito il secondo comma dell'art. 67 con una formulazione che mantiene l'inammissibilità del referendum abrogativo di leggi regionali tributarie e di bilancio, mentre quelle sull'urbanistica sono sottratte al referendum solo se approvate dalla maggioranza di due terzi dei componenti del Consiglio, ed esclude l'inammissibilità per le leggi regionali che dettano norme di attuazione delle leggi della Repubblica. Finalmente il primo Statuto della Regione entra in vigore in seguito all'approvazione con la legge statale 22 maggio 1971, n. 344.

3. I contenuti essenziali dello Statuto del 1971

Lo Statuto del 1971 è articolato in sei Titoli. Il primo Titolo reca le "Disposizioni generali" relative alla definizione della natura autonoma della Regione, titolare di propri poteri e funzioni "secondo i principi e nei limiti della Costituzione" e alla indicazione delle sue finalità generali (art. 1), nonché all'individuazione dei propri territori (art. 2) e infine all'elencazione degli organi necessari della Regione (Consiglio regionale, Giunta regionale e suo Presidente) (art. 3).

Particolare rilievo assume il Titolo II contenente i "Principi programmatici" (artt. 4-23), che è distinto in tre Capi. Fin dall'entrata in vigore degli Statuti regionali la dottrina ha posto l'accento sulla formulazione generica, talvolta ripetitiva di previsioni costituzionali, di molte disposizioni programmatiche e ha espresso seri dubbi sulla loro natura di norme giuridicamente vincolanti. Non a caso le norme programmatiche dello Statuto umbro non sono state oggetto di particolare attenzione nel corso del controllo parlamentare, essendo evidentemente intese come indicazioni di principio avente valore politico.

Tuttavia da un lato non vanno sottovalutate le proclamazioni di principio e l'indicazione di obiettivi di riforma economico-sociale, per il valore che assumono agli occhi della comunità regionale e perché in taluni casi si propongono di specificare alcune disposizioni costituzionali. In sede di commento dello Statuto si è sostenuto che le norme programmatiche avessero anche una funzione giuridica «volta alla ridefinizione delle materie di competenza regionale», ovviamente ai sensi di quanto previsto dall'art. 117 Cost. (CAMILLI-MIGLIORINI-TARANTINI, 1974, 15 ss.). Di particolare rilievo nell'ambito dei "Rapporti umano-sociali" (Capo I) sono l'art. 6, che prevede tra l'altro l'istituzione con legge regionale del servizio sanitario regionale, l'art. 7 sulla attivazione con legge regionale di "adeguati servizi di assistenza scolastica", l'art. 8 sulla valorizzazione e sulla tutela del "patrimonio storico, archeologico, artistico e paesistico" della Regione. I "Rapporti politico-comunitari" (Capo II) sono improntati ad una forte esigenza di partecipazione, che si manifesta nella previsione di strumenti di consultazione di partiti, enti pubblici, sindacati, formazioni sociali per l'esercizio delle funzioni regionali e nel diritto dei cittadini e di Comuni e Province di rivolgere rispettivamente petizioni e interrogazioni al Consiglio regionale (art. 10). Un passo indietro viene compiuto invece sulla istituzione dei Circondari, che è prevista dall'art. 12, comma 2, "a norma dell'art. 133 della Costituzione", lasciando in ombra la questione se essa richieda una legge statale, come per la istituzione e la modificazione delle Province, o sia sufficiente una legge regionale, come per la creazione di nuovi Comuni, interpretazione questa resa possibile dall'art. 129, comma 2, Cost. che non contiene in materia nessuna riserva di legge statale. Di un certo rilievo è anche l'art. 13, nel quale, a parte l'infelice utilizzazione per la Regione del termine "ente" di decentramento statale, preferito a quello di "circoscrizione" (più corretto, anche perché impiegato dall'art. 129, comma 1, Cost., per Comuni e Province), si ribadisce il principio (*ex art. 118, comma 3, Cost.*) che le funzioni amministrative regionali sono esercitate normalmente delegandole agli enti locali, ma si prevede poi l'affidamento della gestione di attività non delegabili ad enti regionali, ad enti pubblici locali o a società partecipate. Infine, nell'ambito dei "Rapporti economico-sociali" (Capo III), assume una rilevanza centrale la questione della programmazione, definita "come metodo democratico di una azione volta a realizzare lo sviluppo equilibrato dell'economia regionale, le riforme di struttura e i fini sociali previsti dalla Costituzione" (art. 16, comma 1). Ne vengono individuati gli strumenti fondamentali nel "piano regionale di sviluppo" e nei "programmi pluriennali". L'adozione del primo piano regionale avviene con la l.r. 16 marzo 1973, n. 18, che lo configura «come un documento generale di principi e indirizzi che rinvia a progetti e piani di settore o a leggi di attuazione» (MANTOVANI, 1989, 814). Anche i piani che verranno adottati successivamente, per il 1976/80 e per il 1982/85 assumeranno un valore più politico che programmatico.

Il Titolo III, che è il più ampio (artt. 24-58), disciplina gli "Organi della Regione". La forma di governo adottata è di tipo parlamentare, ma con netta prevalenza della componente assembleare. Non a caso il Capo I disciplina il Consiglio regionale, il quale ai sensi dell'art. 39 determina l'indirizzo politico-amministrativo della Regione e ne controlla l'attuazione, esercita le potestà legislative e regolamentari, delibera i provvedimenti amministrativi di carattere generale e infine è titolare di una competenza residuale su tutte le funzioni regionali non attribuite ad altri organi. L'art. 42 prevede che il Consiglio appovi

il proprio Regolamento interno a maggioranza assoluta dei suoi componenti. A conferma del ruolo centrale attribuito al Consiglio, il primo Regolamento consiliare viene approvato con legge regionale, la n. 22 del 6 settembre 1972, legge che assume carattere rinforzato proprio per la maggioranza richiesta per la sua approvazione. In seguito anche il secondo Regolamento consiliare viene approvato con legge regionale, la n. 62 del 24 agosto 1981.

Nel Capo II la Giunta, composta dal Presidente e da otto membri, viene definita come "l'organo esecutivo della Regione" e le vengono attribuiti poteri non irrilevanti (di esecuzione e attuazione delle delibere consiliari, di predisposizione del bilancio e del conto consuntivo, di direzione dei servizi pubblici regionali, di adozione dei provvedimenti amministrativi di carattere non generale, di iniziativa delle leggi, dei regolamenti e dei provvedimenti di competenza consiliare), ma comunque subordinati agli indirizzi stabiliti dal Consiglio (art. 55). A sua volta il Presidente della Giunta svolge funzioni di rappresentanza della Regione, di presidenza dell'organo collegiale, di direzione delle funzioni amministrative delegate dallo Stato, di sovrintendenza agli uffici e servizi regionali (art. 54). Ma il principio collegiale prevale su quello monocratico, in quanto la Giunta esercita collegialmente le proprie funzioni (art. 57, comma 1) e i componenti della Giunta non vengono neppure qualificati come Assessori. L'esecutivo regionale viene eletto dal Consiglio con un procedimento che prevede due fasi. Nella prima viene eletto a maggioranza assoluta dei componenti il Presidente della Giunta tra i componenti del Consiglio candidati da almeno un quinto dei Consiglieri. Nella seconda avviene l'elezione a maggioranza assoluta dell'intera Giunta sulla base di liste contenenti i nomi di otto Consiglieri, uno dei quali viene indicato come Vicepresidente. Non si parla quindi espressamente di fiducia, anche se l'esistenza del rapporto di fiducia può ritenersi implicita nell'elezione. Il Consiglio quindi decide interamente sulla composizione dell'esecutivo e determina con legge le attribuzioni dei componenti della Giunta. Infine a maggioranza assoluta può revocare dalla carica il Presidente e la Giunta. La proposta relativa deve essere sottoscritta da almeno un quarto dei Consiglieri e deve essere posta in discussione non prima di sette giorni e non oltre quindici giorni dalla presentazione (art. 50, comma 2). Oltre a questo istituto di razionalizzazione, vi sono nello Statuto alcune «misure tendenti a riequilibrare il peso e l'importanza dei poteri consiliari al fine di garantire la stabilità dell'esecutivo» (CAMILLI-MIGLIORINI-TARANTINI, 1974, 218 ss.). Così in caso di dimissioni del Presidente, la Giunta può permanere in carica se entro quindici giorni dalla accettazione il Consiglio elegge come nuovo Presidente un candidato che dichiara preventivamente di collegarsi con la Giunta. D'altro lato l'esecutivo non è tenuto a dimettersi per il voto contrario del Consiglio su una sua proposta. Inoltre il Presidente può, su delibera della Giunta, subordinare la permanenza in carica all'accoglimento di sue proposte, il che si configura come un embrione della questione di fiducia.

Quanto all'organizzazione interna del Consiglio regionale, gli aspetti più interessanti riguardano i Gruppi e le Commissioni. Per i primi lo Statuto è laconico, limitandosi a prevedere che «I Consiglieri si costituiscono in gruppi» (art. 40, comma 2). Il primo Regolamento interno del 1972 stabilisce che ciascun Gruppo può essere composto anche da un solo Consigliere (art. 20, comma 2), contribuendo in tal modo ad inaugurare il fenomeno della proliferazione dei Gruppi consiliari che sarà una caratteristica costante del Consiglio regionale. A tale questione non pone certo rimedio il secondo Regolamento consiliare del 1981 che consente Gruppi consiliari costituiti anche da un solo Consigliere

«purché trovino corrispondenza nel Parlamento nazionale» (art. 10, comma 3). Alle Commissioni permanenti vengono attribuite non solo funzioni preparatorie e istruttorie degli atti di competenza del Consiglio, ma anche l'obbligo di riferire al Consiglio «sull'attuazione delle delibere consiliari e dei piani e programmi regionali, sull'amministrazione regionale, sulla gestione del bilancio e del patrimonio regionale, sull'esercizio delle funzioni delegate agli enti locali, sul funzionamento degli enti e aziende istituiti dalla Regione» (art. 44, comma 3). Nel primo Regolamento consiliare vengono stabiliti il numero e le competenze delle commissioni, secondo modalità che saranno riprese in futuro anche se con assetti parzialmente diversi. Le Commissioni sono tre: la prima ha competenza per gli "affari istituzionali", la seconda per gli "affari economici", la terza per gli "affari sociali". Nel 1981 il secondo Regolamento consiliare prevede quattro Commissioni permanenti, in quanto scorpora l'"assetto e l'utilizzazione del territorio" dagli "affari economici".

Il Titolo IV disciplina i "Procedimenti di formazione delle leggi, dei regolamenti e degli atti amministrativi di carattere generale". L'iniziativa degli atti normativi viene attribuita, oltre che alla Giunta e a ciascun Consigliere, ai Consigli provinciali, ai Consigli comunali (almeno cinque o in numero inferiore purché con popolazione di almeno 10.000 abitanti) e infine a 3.000 elettori (art. 59). Di particolare interesse è la previsione che, qualora sulle proposte di iniziativa popolare non sia stata presa alcuna decisione entro sei mesi dalla presentazione, queste siano iscritte di diritto all'ordine del giorno e siano discusse nella prima seduta consiliare con precedenza su ogni altro argomento (art. 60, comma 1). Nel procedimento legislativo le Commissioni svolgono funzioni referenti, mentre viene abbandonata l'ipotesi, ventilata durante i lavori preparatori, di attribuire loro funzioni deliberanti, analogamente a quanto previsto negli altri Statuti regionali, anche in considerazione della dubbia legittimità costituzionale di tale previsione. Il visto del Commissario del Governo deve essere apposto entro trenta giorni dalla comunicazione dell'avvenuta approvazione da parte del Presidente del Consiglio; l'inerzia del Commissario determina un'ipotesi di silenzio-assenso, per cui dopo tale termine il visto si ha per apposto (art. 62, commi 1 e 2).

Del Titolo IV fa parte anche la disciplina dei referendum regionali. Lo Statuto, analogamente a quelli delle altre Regioni, prevede solo due tipi di referendum: abrogativo e consultivo. Il primo richiede l'iniziativa di 10.000 elettori e può avere ad oggetto l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un regolamento, ma sono escluse le leggi tributarie e di bilancio e anche quelle sull'urbanistica approvate a maggioranza dei due terzi dei Consiglieri, nonché i regolamenti meramente esecutivi di norme legislative (art. 67). Il referendum non può essere chiesto nei sei mesi antecedenti alla scadenza del Consiglio e nei sei mesi successivi alla sua elezione e valgono per la sua approvazione gli stessi quorum previsti dall'art. 75, comma 4, Cost. (partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto e voto favorevole della maggioranza dei voti validamente espressi). A differenza di altri Statuti, non vi è nessuna previsione sull'organo competente a valutare l'ammissibilità del referendum, scelta che pertanto è rimessa interamente alla legge regionale di attuazione. A questo proposito la l. 23 aprile 1974, n. 27, la prima a disciplinare il referendum abrogativo e quello consultivo, stabilisce all'art. 8 che sia l'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale a decidere sulla ammissibilità e sulla legittimità delle richieste di referendum e che, nell'ipotesi in cui non vi sia l'unanimità, la decisione sia adottata dal Consiglio regionale. Si tratta di una disposizione discutibile in quanto attribuisce il potere di boccia-

re il referendum non ad un soggetto imparziale, ma all'organo politico che approva gli atti dei quali viene chiesta l'abrogazione. Il referendum consultivo è limitato all'attuazione dell'art. 133, comma 2, Cost. L'art. 68 stabilisce che l'istituzione di nuovi Comuni o le modificazioni delle circoscrizioni comunali hanno luogo con legge regionale e con apposito referendum. Va sottolineato infine che per i provvedimenti amministrativi di natura generale di competenza del Consiglio l'iniziativa appartiene agli stessi soggetti titolari dell'iniziativa degli atti normativi ed è prevista la loro sottoposizione a referendum abrogativo secondo le disposizioni relative a leggi e regolamenti (art. 69).

Il Titolo V, relativo alla "Amministrazione", è piuttosto sintetico, non contenendo particolari innovazioni in tema di organizzazione e assetto amministrativo della Regione. La parte più rilevante è contenuta nel Capo I su "Deleghe e Controlli" (artt. 71-72). La disciplina della delega delle funzioni amministrative a Province, Comuni o ad altri Enti locali, prevista dall'art. 118, comma 3, Cost., viene demandata ad una legge regionale, che deve determinarne il contenuto, fissarne la durata e stabilire i limiti dei poteri di indirizzo degli organi regionali ed i presupposti per il loro esercizio. Per l'avvalimento degli uffici degli Enti locali, lo Statuto si limita a rinviare ai principi stabiliti per la delega di funzioni, in quanto applicabili. Molto scarna è la previsione sul controllo degli atti degli Enti locali, demandato ad un organo della Regione, costituito nei modi previsti dalla legge statale, a norma dell'art. 130 Cost.. Ci si limita a stabilire che tale organo ha sede nel capoluogo della Regione e che il controllo può svolgersi in forma decentrata nei capoluoghi di provincia o in forma ulteriormente decentrata secondo quanto disposto da una legge regionale.

Il Titolo VI su "Revisione e abrogazione dello Statuto" è costituito da un'unica disposizione (art. 79), la quale stabilisce che le leggi di revisione sono deliberate a maggioranza dei Consiglieri, sono inviate alle Camere entro cinque giorni e sono promulgate dal Presidente della Giunta entro dieci giorni dall'entrata in vigore della legge di approvazione. Il comma 3 prevede che «L'abrogazione totale dello statuto non è ammessa, se non previa deliberazione di un nuovo Statuto». La dizione è abbastanza infelice in quanto potrebbe lasciar intendere che vi debbano essere due atti distinti: il primo di approvazione del nuovo Statuto, il secondo di abrogazione di quello vigente. Ora, è del tutto evidente che l'entrata in vigore del nuovo Statuto determina l'abrogazione di quello preesistente. In dottrina viene posta la questione della sottoponibilità a referendum abrogativo dello Statuto, che potrebbe essere giustificata dal fatto che l'art. 67 non lo colloca tra le materie escluse dal referendum (CAMILI-MIGLIORINI-TARANTINI, 1974, 335-336). Tuttavia pare decisivo in senso negativo il fatto che, ammesso che la delibera statutaria del Consiglio sia qualificabile come una legge regionale, il che è contestato da una parte della dottrina, l'approvazione dello Statuto avviene comunque con legge dello Stato, come tale non sottoponibile a referendum abrogativo regionale.

4. Il secondo Statuto regionale del 1992: continuità e innovazioni

La Regione Umbria è tra le poche, insieme all'Emilia Romagna e al Piemonte, ad approvare un nuovo Statuto prima della riforma del Titolo V, Parte Seconda, Cost., del 1999/2001. Infatti le proposte di revisione totale dello Statuto, avviate in altre Regioni

(Calabria, Liguria e Veneto), vengono sospese in attesa della riforma costituzionale. Il Consiglio regionale umbro con deliberazione n. 92 del 15 gennaio 1986 incarica la prima Commissione permanente di discutere la revisione dello Statuto e i problemi relativi all'assetto istituzionale. Nello stesso anno vengono presentati in materia un ordine del giorno e tre mozioni provenienti da diversi Gruppi consiliari. La Commissione deposita la sua relazione alla Presidenza del Consiglio il 25 marzo 1988. Nella seduta del 19 aprile 1988 il Consiglio decide con la deliberazione n. 681 la costituzione di una *Commissione speciale su "revisione dello Statuto e problemi istituzionali"*, composta, analogamente a quella del 1970, da tre consiglieri del PCI, due della DC e uno ciascuno per gli altri gruppi consiliari (PSI, PRI, MSI-Destra Nazionale, Sinistra Indipendente). La Commissione è incaricata in particolare di svolgere una funzione preparatoria e referente concernente la "redazione di una proposta di modifica e revisione dello Statuto ed eventualmente del Regolamento interno del Consiglio regionale". Ad essa sono affidati anche altri compiti: l'elaborazione di una proposta sulle questioni dell'assetto istituzionale sub-regionale, lo svolgimento di una funzione istruttoria e propositiva sulle principali questioni legislative di rilievo istituzionale (in particolare in materia di delega, procedure della programmazione, procedimento amministrativo e partecipazione), l'individuazione di proposte e indirizzi per un rinnovato rapporto con le principali istituzioni umbre che hanno incidenza sullo sviluppo dei processi programmatori regionali. Si prevede che la Commissione possa avvalersi di contributi tecnici e scientifici e coinvolgere durante l'elaborazione i diversi soggetti sociali e istituzionali e infine che debba concludere i suoi lavori entro il 31 dicembre 1988. Con deliberazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio n. 153 del 15 giugno 1988 vengono designati i Consiglieri regionali facenti parte della Commissione. Il Presidente è Calogero Alessi del gruppo DC e il Vice Presidente è Claudio Carnieri del gruppo PCI. L'attribuzione della presidenza ad un esponente del maggiore gruppo di opposizione esprime la volontà di giungere ad una proposta ampiamente condivisa. I tempi di lavoro si dilatano in quanto le questioni da affrontare risultano complesse. La Commissione tiene più di cinquanta sedute, promuove venti audizioni e numerose riunioni di gruppi di lavoro e di consulenti. Infine il 6 novembre 1989 approva la proposta di nuovo Statuto regionale. Questa viene discussa nella seduta del 12 dicembre 1989 del Consiglio regionale, che nella votazione finale approva il testo con 25 voti favorevoli e un solo voto di astensione e delibera di adottare il nuovo Statuto in sostituzione di quello vigente. L'approvazione del Parlamento avviene con notevole ritardo con la l. 23 gennaio 1992, n. 44, che recepisce il testo deliberato dal Consiglio regionale.

Le ragioni che determinano l'adozione del nuovo Statuto sono indicate ampiamente nella relazione del Presidente della Commissione statutaria presentata al Consiglio regionale. In sintesi si sottolinea il verificarsi di una crisi dello Stato regionale, che, ribaltando la formula "Regionalismo senza Regione" che era stata coniata per l'Umbria con riferimento ai tentativi programmatori degli anni '60 del secolo scorso (CARNIERI, 1992), sarebbe sfociata nella esistenza di "Regioni senza regionalismo". Le cause vengono individuate in primo luogo nel fatto che ai trasferimenti statali delle funzioni amministrative, operati soprattutto con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, non si sia accompagnata alcuna riforma dello Stato centrale e delle autonomie locali e anzi si siano manifestate tendenze centralistiche e riduttive del ruolo attribuito alle Regioni. Nel contempo vengono indicate

anche le “disfunzioni e degenerazioni dell’esperienza regionalista”, che sono individuate in alcuni aspetti essenziali: la crisi degli istituti di partecipazione, gli esiti deludenti delle esperienze di programmazione, le incertezze e le carenze della delega delle funzioni amministrative agli Enti locali, derivanti anche dall’inesistenza di una legge regionale sulla delega e dal fallimento dei Comprensori, l’eccessiva contiguità tra forze politiche, soggetti sociali, strutture burocratiche e rappresentanze istituzionali, che imporrebbe la fissazione di confini chiari tra politica e amministrazione, il prevalere nei rapporti tra gli organi regionali di una prassi assemblearistica con un eccessivo coinvolgimento del Consiglio nell’attività amministrativa a scapito di una angusta e poco significativa funzione di controllo e il manifestarsi di aspetti consociativi nel rapporto tra assemblea e governo regionale. Da qui deriva, pur nella sollecitazione di una riforma delle autonomie locali e di una revisione delle previsioni costituzionali, la proposta di adozione di un nuovo Statuto.

Nei suoi contenuti il secondo Statuto regionale, manifesta notevoli elementi di continuità con il primo Statuto, il cui impianto complessivo viene ritenuto valido, ma anche significative novità che vale la pena evidenziare.

Nel Titolo I tra le “Disposizioni generali” le novità principali riguardano il richiamo degli “ideali di pace e di integrazione fra i popoli” e l’impegno della Regione di concorrere “allo sviluppo del processo di unificazione dell’Europa” (art. 1, commi 3 e 4). Nel Titolo II (“Principi programmatici”) vanno sottolineati, in tema di “Rapporti umano-sociali” del Capo I, l’impegno della Regione ad informare la propria azione all’obiettivo della piena parità tra uomini e donne (art. 4), a perseguire la tutela e la qualità dell’ambiente (art. 6), a concorrere allo sviluppo dei servizi per il diritto allo studio e predisporre quelli destinati alla formazione e all’orientamento professionale (art. 8, commi 2 e 3), a riconoscere l’autonomia della ricerca scientifica e il ruolo delle Università (art. 11), nonché la funzione sociale dell’associazionismo e in particolare il contributo delle associazioni di volontariato (art. 12). Nel Capo II, relativo ai “Rapporti politico-comunitari”, viene stabilito che la partecipazione è un diritto non delle formazioni sociali, ma dei cittadini; si prevede la creazione di “organismi di consultazione permanente” e si pone una riserva di legge regionale per l’attuazione di un referendum consultivo non più limitato alle modificazioni territoriali dei Comuni (art. 13, commi 1, 2 e 6). L’art. 14 impegna la Regione ad assicurare la più ampia informazione su atti, programmi e funzionamento di organi e uffici e prevede che sia regolata con legge la pubblicità e il diritto di accesso agli atti della Regione. L’art. 15 stabilisce che la Regione «ispira la propria azione al principio della collaborazione con i Comuni e con le Province», nonché a quelli della delega e del decentramento, partecipa a processi di collaborazione con altre Regioni e con analoghe istituzioni di altri Stati, stabilisce forme di collegamento con gli organi comunitari per le funzioni di applicazione dei regolamenti e di attuazione delle direttive. Infine l’art. 16, oltre a ribadire il principio della delega e dell’avvalimento degli uffici degli Enti locali per l’esercizio delle funzioni amministrative, prevede la promozione di accordi di programma tra Regione, istituzioni locali, amministrazioni statali ed enti pubblici per l’attuazione di programmi e progetti specifici. Nel Capo III sui “Rapporti economico-sociali” il lavoro viene riconosciuto quale «condizione di libertà e diritto fondamentale della persona» e si prevede che la Regione promuova «la realizzazione della pari opportunità per uomini e donne» (art. 17, comma 1). Si stabilisce poi che la Regione riconosce la proprietà privata e la libertà di iniziativa

economica, concorrendo allo sviluppo della sua funzione sociale, e il pluralismo imprenditoriale (art. 17, comma 2). L'art. 18, comma 3, prevede iniziative «per il pieno inserimento sociale dei cittadini provenienti da paesi extracomunitari». La programmazione regionale viene finalizzata a «realizzare il concorso dei soggetti sociali ed istituzionali all'equilibrato sviluppo della comunità regionale» ed è articolata nei due strumenti del piano regionale di sviluppo e del piano urbanistico territoriale (art. 19). Infine l'art. 20 sottolinea la natura policentrica del territorio umbro, la questione del recupero dei centri storici e gli interventi per la salvaguardia dalle calamità e per il concorso alla organizzazione della protezione civile.

Interessanti sono le innovazioni che riguardano gli "Organi della Regione", disciplinati dal Titolo III. Alcune riguardano l'organizzazione interna del Consiglio regionale. L'art. 37 prevede l'elezione non più congiunta, ma separata del Presidente del Consiglio, che deve essere eletto a maggioranza qualificata dei quattro quinti dei Consiglieri nei primi tre scrutini, a maggioranza assoluta nel quarto e poi a maggioranza relativa, e degli altri componenti dell'Ufficio di presidenza (con voto limitato ad un solo nome). Vengono evidenziate le competenze del Presidente del Consiglio di presidenza dell'organo, di direzione dei suoi lavori e di insediamento delle Commissioni. Per la costituzione dei Gruppi consiliari continua a non essere previsto alcun requisito numerico. Il successivo Regolamento interno del Consiglio, che viene sempre approvato con legge, la n. 14 del 16 aprile 1998, quindi a più di sei anni dall'entrata in vigore dello Statuto, dopo aver stabilito che un Gruppo è costituito da almeno tre consiglieri, consente la formazione di Gruppi con un solo consigliere qualora sia l'unico eletto di una lista che ha partecipato alle elezioni regionali o se trovino corrispondenza nel Parlamento (art. 9, commi 2 e 3). Si tratta quindi di una misura che si limita ad impedire la formazione di Gruppi nati da una scissione post-elettorale ed esclusivamente regionali. Le Commissioni permanenti vengono potenziate mediante l'attribuzione di funzioni di controllo sull'operato dell'amministrazione regionale e del potere di procedere ad audizioni dei soggetti sociali e istituzionali (art. 47, commi 3 e 8). Il Regolamento interno del 1998 prevede quattro Commissioni consiliari permanenti: la I per gli "affari istituzionali", la II per le "attività economiche" (che viene a ricomprendere l'assetto e l'utilizzazione del territorio), la III per "i servizi e le politiche sociali", la IV (nuova) per "la vigilanza e il controllo generale sulla attività dell'Amministrazione regionale". L'art. 48 dà rilevanza statutaria al potere del Consiglio di istituire Commissioni speciali, prima previste solo nel Regolamento interno, "per indagini e studi e per l'esame di particolari questioni".

La parte più innovativa riguarda la forma di governo che si cerca di ricondurre in un alveo parlamentare, ridimensionando la tendenza assembleare che la caratterizzava nel primo Statuto. La competenza del Consiglio di deliberazione di atti amministrativi viene circoscritta a quelli di indirizzo e di programmazione e attribuiti con legge regionale; come contropartita all'assemblea viene riconosciuta una funzione di controllo sull'attività amministrativa della Regione (art. 43). Al contempo la Giunta non viene più definita come organo esecutivo, ma assume la responsabilità dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione, del quale risponde al Consiglio. Ad essa, e non più al Consiglio, spettano tutte le funzioni amministrative non attribuite ad altri organi regionali, e in particolare tra le sue competenze viene inserita quella di proporre al Consiglio gli atti di indirizzo politi-

co generale di programmazione. Quindi la Giunta viene configurata come un potere governante, in corrispondenza con quanto avvenuto nella prassi. La razionalizzazione della forma di governo parlamentare trova conferma nel procedimento di formazione del governo regionale. Il Presidente della Giunta è eletto dal Consiglio sulla base di documenti programmatici, presentati da almeno un quinto dei Consiglieri e illustrati dai candidati in essi indicati (art. 51, comma 3). Successivamente il Consiglio elegge la Giunta, sempre a maggioranza assoluta, su una lista presentata dal Presidente eletto, contenente il nome di otto Consiglieri che assumono la carica di Assessori, e, qualora la lista non sia approvata, l'elezione del Presidente si intende revocata (art. 52, commi 2 e 4). È evidente l'intento di attribuire al Presidente il potere di indicare i componenti della Giunta, anche se la lista dovrà essere gradita alla maggioranza consiliare, pena la revoca dalla carica. La revoca del Presidente della Giunta e della Giunta viene sostituita dalla mozione di sfiducia, presentata da almeno un quarto dei Consiglieri, che deve essere motivata, viene discussa non prima di sette giorni e non dopo quindici giorni dalla presentazione ed è approvata a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio; inoltre la mozione «può contenere l'indicazione di nuovi indirizzi politico-programmatici», assumendo una natura potenzialmente costruttiva (art. 54). Nell'ipotesi di dimissioni del Presidente, si ribadisce che la Giunta può rimanere in carica qualora entro quindici giorni dalla accettazione, il Consiglio elegga come Presidente un candidato che non si limiti genericamente a collegarsi alla Giunta, ma «dichiari preventivamente di confermare gli indirizzi politico-programmatici e la composizione» dell'organo collegiale di governo (art. 55, comma 1). Si conferma che il voto contrario del Consiglio su una proposta della Giunta non comporta obbligo di dimissioni, ad eccezione della ipotesi di mancata approvazione del bilancio. Infine viene riformulata la questione di fiducia, precisando che le proposte al cui accoglimento il Presidente, su delibera della Giunta, subordina la propria permanenza in carica siano dichiarate «essenziali all'attuazione del programma» (art. 55, comma 3).

Nel Titolo IV, relativo al procedimento di formazione degli atti normativi e di quelli amministrativi, si stabilisce che i soggetti titolari della iniziativa delle leggi e dei regolamenti (Giunta, Consiglieri, Consiglio provinciale, Consigli comunali, elettori) la esercitano anche per gli atti amministrativi di indirizzo e programmazione (art. 63). Vi sono poi due disposizioni nuove: l'art. 65, comma 1, prevede la potestà delle Commissioni permanenti di operare in sede redigente approvando un testo sul quale l'assemblea si esprime con un unico voto, ma la subordina alla richiesta del relatore e all'approvazione all'unanimità del Consiglio; l'art. 68 stabilisce che il Consiglio adotti nella prima seduta utile i provvedimenti consequenziali alla dichiarazione di illegittimità di una legge da parte della Corte costituzionale, all'annullamento da parte del Parlamento, all'abrogazione in seguito a referendum.

Il referendum viene valorizzato, in quanto è scorporato dal Titolo IV per divenire oggetto di un Titolo distinto, il V. Esso viene qualificato come «fondamentale istituto di democrazia» e la Regione si impegna a favorirne lo svolgimento; inoltre, accanto al referendum abrogativo, viene introdotto il referendum consultivo «al fine di conoscere gli orientamenti della comunità regionale o di comunità locali su specifici temi» di interesse regionale (art. 71). Il referendum abrogativo (art. 72) continua ad essere inammissibile per le leggi regionali tributarie e di bilancio, ma non più per quelle in materia urbanistica. Il

termine entro il quale non può essere chiesto il referendum viene ridotto da sei a due mesi successivi all'elezione del Consiglio regionale. In caso di mancata approvazione popolare, l'atto relativo non può essere sottoposto a nuovo referendum per un periodo non di un anno, ma di cinque anni dal voto. Infine alla legge regionale viene riservata la disciplina, "in forme che garantiscano l'imparzialità", della verifica della regolarità e dell'ammissibilità delle richieste referendarie. Tuttavia la successiva l.r. 4 luglio 1997, n. 22 continua ad attribuire tale competenza all'Ufficio di presidenza del Consiglio.

Sull'"Amministrazione" (Titolo VI) le novità più significative riguardano l'affermazione più esplicita, anche se in termini riduttivi rispetto a quelli dell'art. 118, comma 3, Cost., che la Regione possa avvalersi degli uffici degli Enti locali "anche sulla base di apposite convenzioni" (art. 74, comma 6), la previsione statutaria del Difensore civico, già introdotto con legge regionale (art. 76), la riserva di legge per la disciplina di diritti, doveri, responsabilità e compiti dei dirigenti, che hanno l'obbligo di valutare la legittimità e la congruità degli atti di propria competenza (art. 84), e infine l'attribuzione della disciplina del procedimento amministrativo alla legge, che deve individuarne il responsabile e garantire il diritto al contraddittorio, le modalità di consultazione e la più ampia informazione (art. 85, comma 1).

Nel Titolo VII l'art. 86 è identico all'art. 79 dello Statuto del 1971, del quale mantiene la formulazione ambigua sull'abrogazione totale dello Statuto, che tuttavia risulta chiarita dalle stesse modalità con le quali deve avvenire l'approvazione del nuovo Statuto, dichiarato con unica votazione sostitutivo di quello vigente.

5. L'elaborazione e l'entrata in vigore del terzo Statuto regionale del 2005

La terza fase statuyente della Regione deriva dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999, la quale nel nuovo art. 123 amplia le materie di competenza dello Statuto, chiamato a determinare anche «la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» di ciascuna Regione e trasforma lo Statuto in legge regionale rinforzata mediante un procedimento speciale per la sua adozione, che non richiede più la successiva approvazione con legge statale. Inoltre la l. n. 1 del 1999 modifica i rapporti tra gli organi regionali e stabilisce in via transitoria l'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta, titolare del potere di nomina e di revoca degli Assessori e il cui venir meno determina lo scioglimento anticipato del Consiglio, fermo restando il potere attribuito allo Statuto di ogni Regione di adottare una diversa forma di governo. Già con la l.r. 23 marzo 2000, n. 26 la Regione Umbria approva «norme di prima applicazione» della legge costituzionale, le quali prevedono tra l'altro la nomina dei componenti della Giunta anche al di fuori del Consiglio tra i cittadini eleggibili al Consiglio regionale e l'istituzione di un Gabinetto del Presidente quale struttura di supporto per l'esercizio delle funzioni di direzione politica del Presidente della Giunta. Ma è con l'inizio della settima legislatura (2000/2005) che prende avvio la nuova stagione statutaria. Stavolta non più con una semplice delibera, ma con una legge, la n. 1 del 12 gennaio 2001, il Consiglio regionale istituisce una *Commissione speciale per la riforma dello Statuto regionale*, incaricata di elaborare il nuovo Statuto, la legge elettorale regionale e il Regolamento interno

del Consiglio entro il 31 dicembre 2001, salvo proroga del Consiglio, che si verifica con le due risoluzioni consiliari n. 195 del 2002 e n. 1516 del 2003, le quali spostano il termine finale prima al 31 dicembre 2002, poi al 31 dicembre 2003. A differenza che per le precedenti Commissioni, quella nuova è costituita da un Consigliere per ciascun Gruppo consiliare; tuttavia in sede di votazione, anche per la designazione del Presidente e del Vice Presidente con i 4/5 dei voti, ogni commissario esprime tanti voti quanti sono i consiglieri del Gruppo di appartenenza. Una volta costituita, la Commissione elegge come Presidente il Consigliere della opposizione Fiammetta Modena (Forza Italia) e come Vice Presidente il Consigliere della maggioranza Lamberto Bottini (Democratici di sinistra). Ai lavori della Commissione partecipano assiduamente come esperti quattro docenti universitari (Margherita Raveraira, Mauro Volpi, Maurizio Oliviero, Giovanni Tarantini) individuati sulla base di una convenzione stipulata tra il Consiglio regionale e l'Università degli Studi di Perugia.

La Commissione elabora la "Proposta di nuovo Statuto della Regione Umbria" che viene pubblicata nel *Bollettino Ufficiale della Regione* l'11 dicembre 2003 corredata da un'ampia relazione del suo Presidente al Consiglio regionale, dalla quale risulta che la Commissione ha tenuto novantasei riunioni e venti sedute per le audizioni e ha elaborato anche un articolato relativo al referendum in materia statutaria da approvare prima dello Statuto. Sulle varie parti dello Statuto si registra un accordo ampio, anche se con emendamenti presentati da singoli commissari, ma così non è sulla parte relativa alla forma di governo, che sarà la questione più controversa anche in sede di approvazione dello Statuto da parte del Consiglio regionale. Sul punto la Commissione, senza addivenire ad un voto per non irrigidire le rispettive posizioni, inserisce nel Titolo VII della bozza, relativo agli organi regionali, la posizione "prevalente" a favore dell'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta, sostenuta da DS, FI, Alleanza Nazionale, Margherita, Socialisti Democratici Italiani, Democratici, in rappresentanza di 24 consiglieri su 30, che è ricalcata sul modello previsto dalla l. n. 1 del 1999, anche se con l'adozione di alcuni meccanismi di riequilibrio tra i poteri. Nel contempo la Commissione dà conto anche delle posizioni contrarie espresse da altri gruppi (Partito della Rifondazione Comunista, Unione di Centro, Gruppi Misto-Comunista e Verdi Ecologisti). Quindi in allegato alla relazione trasmessa al Consiglio vengono pubblicati gli articolati elaborati dagli esperti che disciplinano l'indicazione popolare e l'elezione consiliare del Presidente e infine la proposta del consigliere Mauro Tippolotti (PRC). La prima proposta, solo in parte ispirata a quella formulata nell'art. 38 dello Statuto della Regione Calabria (bocciata dalla Corte costituzionale con la sent. n. 2 del 2004), prevede l'indicazione popolare del Presidente della Giunta, cui deve seguire l'approvazione consiliare del programma di governo presentato dal Presidente indicato pena lo scioglimento di diritto del Consiglio, e un ridimensionamento delle cause di scioglimento automatico, in quanto è previsto che nei casi di rimozione, impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie non aventi natura politica, del Presidente, subentri nella carica un Consigliere eletto dal Consiglio a maggioranza assoluta appartenente alle liste collegate al Presidente e nell'ambito della maggioranza che ha approvato il programma. La seconda proposta adotta una forma di governo parlamentare razionalizzata, nella quale il Presidente è designato dal Consiglio regionale e successivamente nomina i componenti della Giunta e presenta il programma di governo al Consiglio; lo sciogli-

mento automatico del Consiglio è circoscritto alle ipotesi in cui l'assemblea non riesca ad eleggere il Presidente della Giunta o, avendo respinto a maggioranza assoluta una proposta sulla quale questi ha posto la questione di fiducia, non elegga entro 30 giorni dalle dimissioni un nuovo Presidente; infine la mozione di sfiducia assume carattere costruttivo, dovendo contenere il nome di un Consigliere destinato a subentrare nella carica del Presidente sfiduciato. Infine nello schema presentato dal Consigliere Tippolotti si specifica che la candidatura alla carica di Presidente avviene mediante collegamento ai candidati al Consiglio regionale, per cui il Presidente del Consiglio nomina Presidente della Giunta il candidato al quale è collegata la maggioranza dei Consiglieri eletti; si attribuisce al Consiglio il potere di sfiduciare fin dall'inizio il nuovo Presidente, ma ciò ne determina lo scioglimento di diritto; si prevede infine che possa essere presentata una sola mozione di sfiducia nel corso della legislatura e che in caso di approvazione e in tutti gli altri in cui il Presidente venga meno il Consiglio elegga il nuovo Presidente a maggioranza assoluta e sia sciolto solo se in due votazioni successive entro dieci giorni non riesca a raggiungere la maggioranza richiesta.

Il testo della Commissione viene sottoposto ad una fase di partecipazione, che si svolge dall'8 al 24 gennaio 2004 e si articola in "incontri pubblici di ascolto", destinati a categorie, organizzazioni sindacali, soggetti organizzati, portatori di interessi già uditi in via preventiva, in "incontri pubblici sul territorio" presso le sedi dei più importanti Comuni della Regione, nel "Forum delle elette e degli eletti" di tutti i livelli istituzionali (che si svolge il 24 gennaio alla Sala dei Notari di Perugia) e infine in contributi e proposte di modifica inviati per via telematica. Il Consiglio regionale approva il testo, con varie modifiche rispetto a quello presentato dalla Commissione, in sede di prima deliberazione, la n. 373 del 2 aprile 2004, con 18 voti favorevoli (DS, SDI, Margherita, Democratici, AN, due Consiglieri di FI), 6 contrari (PRC e Misto) e 2 astenuti (due consiglieri di FI) (risultano assenti 4 Consiglieri). L'approvazione definitiva del nuovo Statuto avviene con la seconda deliberazione del Consiglio, la n. 408 del 29 luglio 2004, con un esito politico analogo a quello della prima: 17 sono i voti favorevoli, 6 i contrari e 2 gli astenuti (risultano assenti 5 Consiglieri). Essa viene preceduta dall'entrata in vigore della l.r. 28 luglio 2004, n. 16, la quale dà attuazione all'art. 123, comma 3, Cost. in tema di referendum sulle leggi di approvazione o di modificazione dello Statuto regionale. La legge risolve i problemi relativi alla possibile sovrapposizione tra l'impugnazione dello Statuto alla Corte costituzionale da parte del Governo entro trenta giorni dalla pubblicazione e la richiesta di referendum sullo Statuto su richiesta di un cinquantesimo degli elettori della Regione o di un quinto dei componenti del Consiglio regionale entro tre mesi dalla pubblicazione. L'art. 3 della legge stabilisce che la pubblicazione dell'avviso del Presidente della Giunta che dà notizia della notifica del ricorso alla Corte costituzionale sospende il termine di tre mesi per la richiesta di referendum. Questo riprende a decorrere in caso di rigetto del ricorso, mentre nell'ipotesi di declaratoria di illegittimità anche parziale dello Statuto, le operazioni referendarie perdono efficacia e quindi occorre una nuova pubblicazione notiziale dalla quale devono decorrere i tre mesi per l'esercizio del diritto di iniziativa referendaria.

Lo Statuto approvato dal Consiglio regionale viene pubblicato nel BUR n. 33 dell'11 agosto 2004 ed è oggetto di impugnativa di fronte alla Corte costituzionale con i ricorsi presentati dal Presidente del Consiglio dei ministri, tramite l'Avvocatura generale dello

Stato, il 9 settembre e dal Consigliere regionale di minoranza Carlo Ripa di Meana il 9 e l'11 settembre. In particolare quest'ultimo contesta la violazione del procedimento *ex art.* 123, comma 2, Cost., che deriverebbe dalle modifiche apportate tra la prima e la seconda deliberazione del Consiglio regionale all'art. 9 dello Statuto, consistenti sia nel cambiamento della Rubrica (da "*Comunità familiare*" a "*Famiglia. Forme di convivenza*") sia nella divisione dell'articolo in due commi, il primo relativo al riconoscimento dei diritti della famiglia, il secondo alla tutela di altre forme di convivenza. Tali modifiche non sarebbero "correzioni formali", ma assumerebbero carattere sostanziale e quindi il Consiglio avrebbe approvato due testi sostanzialmente diversi in violazione della previsione costituzionale. Inoltre il Consigliere regionale fa propri i rilievi di incostituzionalità formulati dal Governo, i quali riguardano cinque articoli dello Statuto:

– art. 9, comma 2, nella parte in cui, tutelando "forme di convivenza", consentirebbe norme regionali in materia di "ordinamento civile" spettante in via esclusiva allo Stato e, qualora intendesse affermare la rilevanza giuridica di forme di convivenza estranee alla famiglia, violerebbe gli artt. 29, commi 2 e 5 e anche l'art. 123 Cost.;

– art. 39, comma 2, che, prevedendo l'adozione da parte della Giunta di regolamenti di delegificazione, violerebbe l'art. 121, comma 2, Cost. e anche il 117, in quanto nelle materie legislative concorrenti l'attuazione dei principi stabiliti da legge dello Stato dovrebbe essere attuata con legge regionale;

– art. 40, il quale, nel prevedere che la Giunta, previa legge regionale di autorizzazione, può presentare al Consiglio progetti di testo unico di disposizioni legislative soggetti solo all'approvazione finale del Consiglio, violerebbe l'art. 121, che non consente deleghe legislative né rinunce all'esercizio del potere legislativo da parte del Consiglio;

– art. 66, commi 1 e 2, che, nella parte in cui stabilisce l'incompatibilità tra la carica di componente della Giunta e quella di Consigliere regionale, violerebbe l'art. 122, comma 1, Cost., che riserva alla legge regionale l'individuazione dei casi di incompatibilità entro i principi sanciti dalla legge statale;

– art. 82, il quale, attribuendo ad un organo amministrativo, come la Commissione di garanzia statutaria, il potere di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto di leggi e regolamenti regionali, violerebbe gli artt. 121 e 134 Cost., qualora la norma sia intesa nel senso che il parere segua il compimento dell'attività normativa.

Con la sent. n. 378 del 2004 la Corte costituzionale, dopo aver ritenuto inammissibili sia il ricorso avverso lo Statuto sia l'intervento nel giudizio promosso dal Governo del Consigliere Ripa di Meana, in quanto non rientrante tra i soggetti competenti a ricorrere in via principale alla Corte e legittimati ad essere parti in giudizio in quanto titolari delle attribuzioni legislative in contestazione, respinge tutte le censure di illegittimità costituzionale, ad eccezione di quelle relative all'art. 66 dello Statuto. Queste vengono ritenute fondate, in quanto l'art. 122 Cost. sottrarrebbe alla potestà statutaria regionale in materia di forma di governo qualsiasi previsione di incompatibilità anche di tipo endoregionale. Di conseguenza la Corte dichiara incostituzionali, oltre al comma 1 del suddetto articolo, anche il comma 2, che prevede il subentro nella carica del Consigliere nominato membro della Giunta del primo tra i candidati non eletti nella stessa lista, e il comma 3, che stabilisce la riassunzione delle funzioni di Consigliere da parte del Consigliere nominato Asses-