

# La sostituzione del Presidente da parte del Vice Presidente in caso di cessazione anticipata degli organi: la modifica dello Statuto della Regione Emilia-Romagna (1/2023)

Con legge regionale 7 novembre 2022, n. 18, *Sostituzione del Presidente da parte del vicepresidente in caso di cessazione anticipata degli organi – modifiche agli articoli 32, 43, comma 1, lettera b), e 69, comma 1, lettera a), della legge regionale 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna)*, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ha modificato il proprio Statuto, inserendo un ultimo comma all'articolo 32, *Sfiducia, dimissioni, impedimento o morte del Presidente della Giunta regionale*, il quale prevede che "In tutti i casi di cessazione anticipata dalla carica del Presidente della Giunta, le relative funzioni sono esercitate dal vicepresidente, che lo sostituisce anche in caso di assenza e impedimento temporaneo".

Tale modifica, prevista dall'art. 1 della legge in esame, è accompagnata da due ulteriori previsioni, la prima delle quali (art. 2) sostituisce l'art. 43, co. 1, lett. b) dello Statuto con la disposizione secondo cui il Presidente della Giunta "nomina e revoca gli assessori, tra i quali il vicepresidente della Giunta, che lo sostituisce a norma dell'articolo 32, e ne determina gli incarichi"; la seconda (art. 3), invece, abroga l'articolo 69, co. 1, lett. a) dello Statuto che demandava alla Consulta di garanzia statutaria, "organo autonomo e indipendente della Regione"[1], la presa d'atto degli eventi che causano l'anticipata cessazione dalla carica degli organi elettivi nonché la dichiarazione della "modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto".

L'intervento di modifica statutaria è stato approvato dall'Assemblea legislativa, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, in prima lettura, nella seduta del 24 maggio 2022 (atto n. 41/2022) e, in seconda lettura, nella seduta del 27 luglio 2022 (atto n. 48/2022).

Le due deliberazioni sono avvenute a circa due mesi di distanza l'una dall'altra, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 123, co. 2, Cost. e dall'art. 1 dalla legge regionale n. 29 del 2000.

Decorso il termine trimestrale di pubblicazione per la richiesta di referendum ex art. 123, co. 3, Cost., la legge è stata promulgata il 7 novembre 2022 (BURERT n. 332 del 7 novembre 2022).

Orbene, con l'intervento normativo in parola vengono ampliate le funzioni del Vice Presidente della Giunta, il cui potere di sostituzione del Presidente non viene più circoscritto – come nella previgente versione dello Statuto – alle sole ipotesi di assenza o impedimento temporaneo di quest'ultimo, bensì esso viene esteso a "tutti i casi di cessazione anticipata".

Conseguentemente, il legislatore emiliano-romagnolo ha previsto la contestuale abrogazione della competenza attribuita, ex art. 69, co. 1, lett. a) dello Statuto, alla Consulta di garanzia statutaria per i casi di cessazione anticipata dalla carica degli organi elettivi, con riferimento sia alla presa d'atto sia alla dichiarazione delle modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all'elezione dei nuovi organi.

Come noto, le Consulte di garanzia statutaria sono organi regionali che – a differenza dei Consigli delle autonomie locali – non trovano fonte nella Costituzione e che, pertanto, vengono sovente definiti come organi *non costituzionalmente necessari, ma solo opportuni* per il corretto funzionamento della forma di governo regionale (SPADARO, 2009; cfr. Corte Cost., sent. n. 12 del 2006).

La relativa opportunità risiederebbe nella necessità che ogni sistema di governo, incluso quello regionale, si doti di organi di garanzia idonei a presidiare l'attività degli organi di indirizzo politico, consentendo a questi ultimi di tendere verso un *equilibrato* esercizio del potere.

Pertanto, agli organi di garanzia statutaria spetterebbero (*rectius*, potrebbero spettare) “funzioni di garanzia e consulenza sull’applicazione e l’interpretazione delle norme statutarie”, pur nei limiti che consentono di assimilare tali organi ai *Consejos jurídicos consultivos* delle *Comunidades Autónomas* spagnole e non già ai Tribunali costituzionali dei *Länder* tedeschi (*Landesverfassungsgerichtsbarkeit*).

La giurisprudenza costituzionale ha precisato, infatti, come le competenze degli organi di garanzia statutaria, “per non invadere la sfera di attribuzioni del giudice delle leggi e degli organi giudiziari, devono avere soltanto carattere preventivo ed essere perciò esercitate nel corso dei procedimenti di formazione degli atti. Ogni valutazione sulla legittimità di atti, legislativi o amministrativi, successiva alla loro promulgazione o emanazione è estranea alla sfera delle attribuzioni regionali” (Corte Cost., sent. n. 200 del 2008).

Qualora si volesse operare una sintesi delle principali funzioni attribuite – tradizionalmente – agli organi regionali di garanzia statutaria, si potrebbe sostenere che esse consistano: nella verifica della conformità allo Statuto della normativa regionale, nell’interpretazione dello Statuto ai fini della risoluzione dei conflitti di attribuzione tra gli organi della Regione, nel controllo sull’ammissibilità delle richieste referendarie nonché nel giudizio di ammissibilità delle iniziative legislative popolari.

Tuttavia, l’assenza di una cornice ordinamentale comune non consente di ricondurre realmente ad unità le attività attribuite dalle Regioni agli organi di garanzia in parola, che abbisognano, dunque, di essere analizzate sulla base delle specificità regionali.

Ciò premesso, pare opportuno circoscrivere la riflessione in questa sede alla Consulta statutaria emiliano-romagnola e, in particolare, alla peculiare attribuzione – antecedente alla modifica statutaria *de qua* – relativa alla dichiarazione delle “modalità di amministrazione ordinaria della Regione fino all’elezione dei nuovi organi elettivi, secondo le norme dello Statuto”, in conseguenza al verificarsi delle ipotesi di scioglimento anticipato dell’Assemblea.

Detta attribuzione, prevista dall’abrogato art. 69, co. 1, lett. a), dello Statuto, rappresentava un *unicum* nel panorama nazionale e trovava la relativa disciplina di dettaglio nella legge regionale 4 dicembre 2007, n. 23, *Costituzione e funzionamento della Consulta di garanzia statutaria*.

Tuttavia, per meglio comprendere e contestualizzare l’esercizio dell’attribuzione fin qui descritta, occorre fare riferimento non già – o meglio, non solo – alla suddetta legge regionale bensì alle ulteriori disposizioni dello Statuto che consentono di circoscrivere l’attività dichiarativa delle modalità di *ordinaria amministrazione*.

Ci si riferisce, in particolare, all’art. 27, co. 7, dello Statuto che individua le funzioni spettanti all’Assemblea legislativa in regime di *prorogatio*, specificando come esse debbano considerarsi, “dopo la pubblicazione del decreto di indizione dei comizi elettorali”, limitate agli “adempimenti urgenti ed improrogabili”.

L’art. 48 dello Statuto disciplina, invece, le funzioni della Giunta regionale – in *prorogatio* – nei casi di annullamento dell’elezione o di scioglimento dell’Assemblea provocato dalle dimissioni contestuali della maggioranza dei suoi componenti, disponendo che essa “provvede all’ordinaria amministrazione di propria competenza e agli atti improrogabili, da sottoporre a ratifica della nuova Assemblea”. Pur non essendo espressamente ricomprese nell’art. 48, si ritiene che tale disciplina possa trovare applicazione anche per le ipotesi di rimozione, dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente (SCAFFARDI, 2018).

In questo quadro, il compito della Consulta risultava circoscritto ad una funzione “di ausilio e di supporto alle attività poste in essere in tale periodo dalla Giunta”, “esprimendo pareri di tipo tecnico istituzionale”, nella consapevolezza che la “determinazione degli atti da adottare ed il relativo contenuto sono e rimangono di competenza dell’esecutivo regionale”[2].

Tutto ciò posto, è ora il caso di precisare che la modifica statutaria recentemente introdotta dalla legge regionale 7

novembre 2022, n. 18 dell'Emilia-Romagna appare complessivamente in linea con le soluzioni adottate da altre Regioni italiane, le quali prevedono, nei rispettivi Statuti, con riferimento alla *prorogatio* degli organi regionali, per il caso di scioglimento anticipato delle assemblee legislative (ad eccezione dell'ipotesi di cui all'art. 126, co. 1, Cost.), il potere "sostitutivo" del Vice Presidente nell'esercizio delle funzioni presidenziali.

In particolare, se si osservano – per citarne alcuni – gli Statuti regionali di Lombardia, Lazio, Puglia, Toscana, si noterà come vi sia una tendenza ad individuare nella figura del Vice Presidente, per le ipotesi di cessazione dalla carica del Presidente della Giunta, quella fisiologicamente più prossima alla quale attribuire l'esercizio temporaneo delle funzioni presidenziali, che dovranno pur sempre essere caratterizzate dalle limitazioni – di contenuto e di estensione temporale – intrinsecamente connesse al regime di *prorogatio* degli organi regionali, onde evitare il rischio di incorrere in una distorsione del principio del *simul stabunt simul cadent* connotato alla forma di governo regionale caratterizzata – come nel caso dell'Emilia-Romagna – dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale.

[1] Come definito dall'art. 69 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

[2] Consulta di Garanzia Statutaria, *Presa d'atto delle dimissioni volontarie del Presidente della Regione Emilia-Romagna*, Vasco Errani, 28 luglio 2014.