

Considerazioni sulle norme dello Statuto lombardo in tema di nomina di assessori non consiglieri

di Stefano Catalano
(21 luglio 2008)

Il 14 maggio del 2008, dopo quasi nove anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, il Consiglio della Regione Lombardia ha approvato, in seconda deliberazione, il proprio Statuto ai sensi dell'art. 123 Cost.

Molte sarebbero le considerazioni da svolgere in merito alle scelte compiute, tuttavia, in questa sede, si effettueranno solo alcune rapide osservazioni sulla disciplina dettata dall'art. 25, comma quarto, dello Statuto medesimo. Questo, dopo aver ribadito, in ossequio all'art. 122 Cost., che il Presidente della Regione eletto direttamente nomina e revoca gli assessori, prevede che "i componenti della Giunta possono essere nominati anche al di fuori del Consiglio regionale fra i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e di compatibilità alla carica di consigliere regionale".

La disposizione enuncia, in realtà, due regole: da un lato consente al Presidente di scegliere assessori non consiglieri e, dall'altro, individua i requisiti necessari per poter assumere tale carica.

La prima rappresenta indubbiamente un'importante novità resa possibile dalla riforma del 1999 che ha abrogato il testo del vecchio art. 122, comma quinto, Cost. Prima di tale data, infatti, era il Consiglio a dover eleggere, al proprio interno, l'intera Giunta. La rimozione dell'obbligo sembra aver consentito direttamente, quindi indipendentemente da un'esplicita previsione statutaria, come dimostra la prassi instauratasi dopo le elezioni regionali del 2000, la nomina di componenti della Giunta non Consiglieri, purché gli Statuti previgenti non avessero disposto in modo contrario.

Come accennato, nel nuovo assetto costituzionale, la decisione a favore della possibile nomina di assessori esterni sembra essere divenuta una delle opzioni effettuabili dalle Regioni in sede statuyente, in quanto attinente alla determinazione della forma di governo regionale (sul punto si vedano: M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002; C. FUSARO – C. STROPPIANA – S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Il ruolo delle Assemblee elettive I*, Torino 2001).

Lo dimostra il fatto che una simile ipotesi, da un lato, concorre a delineare i poteri del Presidente della Regione in sede di nomina degli assessori, completando lo spazio lasciato libero dall'art. 122, comma quinto, Cost. e, dall'altro, riguarda i rapporti fra gli organi di vertice dell'ente. Entrambi questi aspetti, infatti, contribuiscono a determinare quella che viene indicata con la locuzione di forma di governo.

Ad ulteriore conferma di quanto qui sostenuto, va osservato che la scelta in esame, ampliando il margine di discrezionalità del Presidente, contribuisce al rafforzamento della sua posizione complessiva, soprattutto se si riflette sul fatto che gli assessori 'esterni' saranno ancor più legati, rispetto a quelli che ricoprono contemporaneamente la carica di consigliere, al Presidente stesso. Una Giunta composta di soli assessori non facenti parte del Consiglio potrebbe

avvicinarsi sempre di più ad un collegio, per così dire, fatto ad immagine e somiglianza del suo *leader* da cui indubbiamente tutti i membri traggono la loro legittimazione.

In contrario non varrebbe obiettare che la disciplina in esame, ai sensi dell'art. 122, comma primo, Cost., sarebbe riservata alla legge regionale, nel rispetto dei principi fissati dalla normativa statale, in quanto attinente ai casi di ineleggibilità ed incompatibilità dei componenti della giunta. La norma, oltre a non prevedere alcuna ipotesi di incompatibilità, non attiene neppure all'ineleggibilità. Quest'ultima, infatti, considerata anche la *ratio* dell'istituto, può riguardare solo organi eletti in modo diretto dal popolo (si veda in tal senso, da ultimo, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008). Come noto, le cause di ineleggibilità sono volte ad impedire che il candidato possa influenzare gli elettori in virtù di una posizione ricoperta prima del voto. La situazione disciplinata dall'art. 25 dello Statuto lombardo non rientra, allora, neppure latamente, in tale categoria.

Molti Statuti approvati negli ultimi anni hanno stabilito espressamente che possano essere designati assessori 'esterni'. Ci si riferisce, in particolare, all'art. 35, comma quarto, Statuto Calabria (che ne limita il numero ad un massimo di due); all'art. 41, comma terzo, Statuto Liguria; all'art. 50, comma quinto, Statuto Piemonte; all'art. 45, comma secondo, Statuto Emilia-Romagna. Il fatto che simili disposizioni non siano mai state impugnate dal Governo, che pure ha chiesto l'intervento della Corte costituzionale su altre norme di alcuni Statuti ora ricordati, sembrerebbe avallare ulteriormente l'impostazione sopra indicata.

Del tutto particolare è, invece, il sistema ideato dalla Regione Toscana dove la nomina di componenti della Giunta esterni al Consiglio è consentita dalla legge regionale riguardante lo status dei membri dell'esecutivo (l.r. Toscana 21 marzo 2000, n. 38), mentre lo Statuto dispone all'art. 35, comma terzo, che "la nomina ad assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente". La disciplina suscita alcuni dubbi di legittimità che non possono, però, essere analizzati in questa sede.

La scelta operata dallo Statuto lombardo va considerata positivamente anche nel merito. Essa, infatti, sembra contribuire, oltre ad un rafforzamento del Presidente regionale eletto direttamente, ad una migliore attuazione del principio della separazione dei poteri poiché, ove fosse elevato il numero degli assessori esterni, potrebbe evitare la confusione dei ruoli fra controllati e controllori, rendendo più incisiva proprio la funzione di controllo del Consiglio. Inoltre, la distinzione preserverebbe maggiormente, forse, la Giunta da eventuali conflitti all'interno della coalizione dei partiti che la appoggia.

Varrebbero, insomma, gran parte dei ragionamenti svolti sull'opportunità dell'introduzione di un'apposita incompatibilità fra consigliere ed assessore (Barbera, Volpi, Fusaro, Pitruzzella).

Tuttavia, quella esaminata rappresenta il limite massimo al margine di manovra degli Statuti i quali non potrebbero optare per la soluzione più radicale da ultimo ricordata che, in effetti, è stata considerata illegittima dalla Corte costituzionale con le sentt. nn. 378 e 379 del 2004. Secondo la Corte, le disposizioni sull'incompatibilità fra assessore e consigliere rientrerebbero nell'ambito dei casi di "ineleggibilità e di incompatibilità" riservate, come si è

detto, alla legge regionale nell'ambito dei principi indicati dallo Stato che, approvando la legge 4 luglio 2004, n. 165, ha ammesso espressamente la possibilità di prevedere la "eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità" fra le cariche in discorso (art. 3, comma primo, lettera c).

Le considerazioni largamente positive svolte sinora non possono essere ripetute analizzando la seconda regola dettata dall'art. 25 dello Statuto lombardo, ossia quella secondo cui gli assessori esterni devono essere nominati "fra i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e di compatibilità alla carica di consigliere regionale".

La norma statutaria, individuando, sia pur *per relationem* le circostanze che impedirebbero ad un soggetto di assumere la carica di assessore suscita seri dubbi di legittimità costituzionale. In effetti, essa riguarda le ipotesi di incapacità a ricoprire la funzione di assessore regionale cui fa indubbiamente riferimento l'art. 122 Cost. Non potendosi immaginare, lo si è spiegato sopra, un elenco di fattispecie di ineleggibilità degli assessori facenti parte di una Giunta il cui Presidente è eletto direttamente dai cittadini, i casi in esame ricadrebbero, allora, proprio fra le situazioni di incompatibilità da intendersi in senso lato. Se così stanno le cose ci si trova di fronte ad un evidente contrasto fra il più volte citato art. 25 Statuto Lombardia e l'art. 122, comma primo, della Costituzione. Le perplessità si acuiscono se si pone mente al fatto che la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 196 del 2003, confermata poi dalle decisioni n. 2, 378 e 379 del 2004, ha inteso in senso assai rigoroso la ripartizione di competenza fra Statuto e legislazione regionale in tema, rispettivamente, di forma di governo e di sistema elettorale e casi di ineleggibilità ed incompatibilità.