

## **Il nuovo statuto della Regione Molise: tanto rumore per nulla?**

di **Daniele Coduti** - *Ricercatore confermato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Foggia*

**SOMMARIO:** 1. *Il tormentato processo statutario molisano* – 2. *La struttura dello statuto* – 3. *Le enunciazioni di principio* – 4. *Gli istituti di partecipazione* – 5. *La forma di governo* – 5.1. *Segue: il Consiglio regionale* – 5.2. *Segue: l'Esecutivo regionale* – 6.1. *Le fonti: i principî* – 6.2. *Segue: la legge regionale* – 6.3. *Segue: il regolamento regionale* – 7. *L'amministrazione* – 8. *Bilancio e programmazione* – 9. *I rapporti con le autonomie locali e con l'Ue e il "potere estero" della Regione* – 10. *Gli organi statutari non necessari* – 11. *La revisione* – 12. *Conclusioni.*

### *1. Il tormentato processo statutario molisano*

Con la l. reg. 10/2014 del 18 aprile 2014 è finalmente entrato in vigore il nuovo statuto della Regione Molise, che ha così preso il posto dello statuto del 1971<sup>1</sup>. L'entrata in vigore del nuovo statuto pone termine ad un procedimento di formazione che pareva interminabile e che è stato caratterizzato da innumerevoli problemi, i quali hanno evidenziato ancora una volta i limiti del procedimento di cui all'art. 123 Cost. ed il pessimo utilizzo fattone delle Regioni (oltre che dal Governo)<sup>2</sup>. La vicenda che ha condotto all'approvazione dello statuto molisano è già stata esaminata nel dettaglio in altra sede<sup>3</sup>, ma è qui opportuno riassumerne i passaggi fondamentali.

Il procedimento di approvazione del nuovo statuto molisano inizia subito dopo la riforma costituzionale operata dalla l. cost. 1/1999, con l'istituzione della "Commissione per la Autoriforma del Molise", prevista dalla l. reg. 41/2000. Dopo alterne vicende, lo statuto era approvato in prima deliberazione il 19 luglio 2010 e in seconda deliberazione il 22 febbraio 2011, per essere pubblicato sul BUR Molise n. 7 del 2 marzo 2011. Il testo sollevava subito numerose polemiche, soprattutto

---

<sup>1</sup> Approvato con l. 347/1971, sul quale si v. G. CUOMO, C. ROSSANO (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione Molise*, Milano, 1973.

<sup>2</sup> Al riguardo ci si limita a rinviare alle osservazioni di N. LUPO, *Le alterne vicende della formazione dei nuovi statuti regionali (e i "colpi" inferti ai principi del costituzionalismo)*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, 2006, pp. 1 ss.

<sup>3</sup> Il riferimento è a D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 4 luglio 2012, pp. 1 ss., ma si v. anche E. ALBANESI, *Lo Statuto è ancora nella disponibilità del Consiglio regionale dopo la pubblicazione notiziale? A margine della vicenda dello Statuto del Molise*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2012, n. 2, pp. 1 ss., e G.M. DI NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 febbraio 2013, pp. 1 ss.; pare altresì utile un rinvio a M. DELLA MORTE, B. DE MARIA, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, n. 2, pp. 535 ss.

per l'aumento dei costi della politica che la sua entrata in vigore avrebbe comportato a causa dell'aumento del numero di consiglieri regionali e la previsione di un sottosegretario alla Presidenza della Giunta. Su tale atto, inoltre, si attivavano entrambi i controlli previsti dall'art. 123 Cost.: veniva presentata richiesta di *referendum* (da parte di 7 consiglieri regionali) e il Governo lo impugnava dinanzi alla Corte costituzionale, che, però, respingeva tutte le censure con la sent. 63/2012. La vicenda si arricchiva di ulteriori passaggi: un maldestro tentativo di revoca della seconda deliberazione statutaria con la l. reg. 4/2012, a sua volta abrogata dalla l. reg. 7/2012, con conseguente "reviviscenza" della deliberazione statutaria; la modifica della disciplina regionale riguardante il procedimento di formazione e revisione dello statuto<sup>4</sup>; l'annullamento delle elezioni regionali molisane del 2012 ad opera del TAR<sup>5</sup>; la modifica del testo statutario già pubblicato da parte del Consiglio regionale in prima lettura con la deliberazione n. 213 del 19 ottobre 2012; la conferma dell'annullamento delle elezioni dal parte del Consiglio di Stato<sup>6</sup>; l'approvazione in seconda lettura delle modifiche allo statuto con deliberazione n. 258 del 20 dicembre 2012; la nuova pubblicazione notiziale<sup>7</sup>, senza impugnazione da parte del Governo né richiesta di *referendum*; il rinnovo delle elezioni regionali il 24 e 25 febbraio 2013; infine, la pubblicazione integrativa dell'efficacia sul BUR<sup>8</sup>, con la conseguente entrata in vigore dello statuto.

Una vicenda tanto complessa – oltre ai dubbi sulla legittimità dell'*iter* seguito – alimenta molte aspettative sul contenuto dello statuto, poiché è da auspicare che i circa quattordici anni impiegati per elaborarlo ed approvarlo siano serviti a produrre un testo capace di valorizzare l'autonomia regionale e di fornire alla comunità molisana importanti strumenti di coinvolgimento nel governo della Regione, considerato che si può ormai contare sui precedenti rappresentati dagli statuti approvati dalle altre Regioni ordinarie nel corso degli anni<sup>9</sup> e sulle indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale.

Sicché, nelle pagine che seguono si esaminerà lo statuto, soffermandosi sugli aspetti di maggior rilievo e cercando di valutare se il tempo impiegato per elaborarlo sia stato ben speso.

## 2. La struttura dello statuto

Lo statuto non contiene un preambolo<sup>10</sup> e si compone di settanta articoli, suddivisi in dieci titoli: Principi (artt. 1-9); La partecipazione popolare (artt. 10-13); Gli organi della Regione, (articolato in tre capi: Organi della Regione, art. 14; Il Consiglio regionale, artt. 15-32; Il Presidente della Regione e la Giunta regionale, artt. 33-36); Leggi e regolamenti regionali (anche questo composto da tre capi: Qualità e sistematicità delle leggi, artt. 37-38; Formazione delle leggi, artt. 39-47; Regolamenti, artt. 48-50); Ordinamento amministrativo, artt. 51-53; Programmazione, finanza, bilancio, demanio e patrimonio, artt. 54-61; Rapporti con le autonomie locali, artt. 62-64; Rapporti con l'Unione europea e rapporti con gli altri Stati e con enti territoriali interni ad altri

<sup>4</sup> Sempre ad opera della l. reg. 7/2012, che ha modificato la l. reg. 36/2005.

<sup>5</sup> Cfr. TAR Molise, sez. I, sent. 208/2012, depositata in segreteria il 17 maggio 2012.

<sup>6</sup> Consiglio di Stato, sez. V, sent. 5504/2012, del 29 ottobre 2012.

<sup>7</sup> Sul BUR n. 33 del 28 dicembre 2012.

<sup>8</sup> Sul BUR n. 12 del 18 aprile 2014.

<sup>9</sup> Al momento in cui si scrive l'unica Regione ordinaria che non ha ancora provveduto è la Basilicata.

<sup>10</sup> A differenza degli statuti di Emilia-Romagna, Marche e Piemonte, o della lirica "Premessa" di quello ligure.

Stati, art. 65; Organi di consultazione e di garanzia, artt. 66-67; Disposizioni finali e transitorie, artt. 68-70.

Si tratta di una struttura tutto sommato ordinaria e con un numero di articoli nella media degli altri statuti sinora approvati<sup>11</sup>. L'esame che segue si articolerà seguendo proprio tale struttura.

### 3. *Le enunciazioni di principio*

Come si è anticipato, il titolo I dello statuto molisano è dedicato ai principî. In effetti, nonostante la problematica giurisprudenza della Corte costituzionale sulle enunciazioni di principio contenute nei nuovi statuti ordinari ne abbia ridimensionato l'utilità<sup>12</sup>, il legislatore statutario molisano non ha mancato di elencare nei primi nove articoli dello statuto una serie – abbastanza variegata – di principî. Tuttavia, considerando sia il tenore di tali disposizioni, sia il loro contenuto, appare improbabile che esse possano dar luogo ad una lettura controversa quale quella che ha riguardato gli statuti di Emilia-Romagna, Toscana e Umbria.

L'art. 1 st. definisce la Regione «autonoma nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana e nell'ambito dell'Unione europea», fa riferimento ai Comuni e alle Province che la costituiscono, al capoluogo di Regione – Campobasso –, che è anche la sede degli organi di governo della Regione, allo stemma e al gonfalone. Un aspetto che merita di essere sottolineato, perché indicativo del momento in cui lo statuto è stato approvato, è che esso, pur facendo riferimento alle Province comprese nel territorio del Molise, non le elenca, a differenza dello testo approvato nel 2011<sup>13</sup> (ed anche a differenza degli statuti di altre Regioni<sup>14</sup>). Tale *revirement* è probabilmente frutto dell'incertezza che – al momento in cui si scrive – riguarda la sorte delle Province, strette tra riforma<sup>15</sup>, accorpamento<sup>16</sup> e soppressione<sup>17</sup>. Ma la modifica dell'art. 1 st. riguarda anche un altro aspetto. Infatti, mentre il testo del 2011 affermava che «La Regione Molise è costituita dai territori delle province di Campobasso e Isernia e dalle comunità che vi risiedono», secondo il nuovo testo, «La Regione è costituita dai Comuni e dalle Province compresi nel territorio del Molise». Si tratta di una differenza tanto rilevante quanto discutibile, perché attribuisce valore costitutivo dell'Ente regionale ai soli enti locali che ne fanno parte, escludendo l'elemento umano, rappresentato dalle persone che compongono la comunità regionale.

L'art. 2 st., invece, riguarda aspetti diversi: i valori della democrazia repubblicana, dei diritti dell'uomo e dello sviluppo sostenibile; i principî di libertà, uguaglianza, solidarietà, sussidiarietà, pace, nonché quelli della Costituzione e dell'Ue. La disposizione contiene anche un riferimento alle

---

<sup>11</sup> Lo statuto più breve è quello marchigiano, composto di 57 articoli e un Preambolo, mentre quello piemontese è il più lungo con i suoi 103 articoli (con la l. reg. 4/2013, infatti, è stato aggiunto l'art. 70-bis), due “Norme transitorie e finali” (I e II) e un Preambolo.

<sup>12</sup> Il riferimento è alle note sentt. 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale.

<sup>13</sup> Si v. l'art. 1, co. 2, di quel testo, che elencava le Province di Campobasso e Isernia.

<sup>14</sup> Cfr., ad es., st. Campania, art. 2, co. 1, st. Lombardia, art. 1, co. 2, e st. Puglia, art. 7, co. 1, modificato con l. reg. 9/2012 per aggiungere la Provincia BAT.

<sup>15</sup> Il riferimento è alla l. 56/2014.

<sup>16</sup> Si pensi, ad es., al d.l. 95/2012 e alla relativa legge di conversione, l. 135/2012.

<sup>17</sup> Si consideri, ad es., i d.d.l. cost. A.C. 1543 e A.S. 1429-A, entrambi della XVII Legislatura.

tradizioni cristiane della Regione ma, forse per ossequio al *politically correct*, ve n'è anche uno alle sue – non meglio definite – tradizioni civili (co. 1).

Le altre disposizioni riguardanti i principî fanno riferimento: al territorio ed all'ambiente; a lavoro, economia, istruzione, ricerca e innovazione tecnologica; alla tutela della salute ed alla protezione sociale, con un cenno alle comunità religiose e all'immigrazione, fenomeni molto sentiti nella comunità molisana; alla parità dei sessi; alla valorizzazione delle autonomie locali; al patrimonio storico e culturale, con riferimenti sia alle diversità religiose sia ai molisani emigrati; ai metodi e criteri delle politiche regionali, con particolare riferimento ai principî di programmazione, coordinamento collaborazione, sussidiarietà (che pare declinata sia nella sua accezione verticale sia in quella orizzontale), differenziazione ed adeguatezza<sup>18</sup>.

Dunque, il titolo sui principî presenta un contenuto eterogeneo, considerato che alcune disposizioni non riguardano affatto dei principî (ad es., il riferimento allo stemma e al gonfalone); inoltre, anche le disposizioni che trattano principî e valori sembrano inidonee ad influenzare concretamente l'operato degli organi regionali, poiché si limitano ad elencarli in maniera generica e disordinata.

#### 4. *Gli istituti di partecipazione*

Il titolo II dello statuto è dedicato alla “partecipazione popolare”.

L'art. 10 si occupa dell'informazione del cittadino, disponendo: «La Regione predispone e promuove gli strumenti necessari a garantire il diritto all'informazione sull'attività istituzionale, sui suoi risultati, sui diritti degli amministrati e sul funzionamento dei propri organi ed uffici». L'informazione dei cittadini serve a garantire una partecipazione consapevole alle scelte politiche della Regione, ma l'articolo in questione pare contenere solamente una dichiarazione di principio, senza chiarire tempi e modi della sua concretizzazione.

Gli altri articoli del titolo in questione riguardano due classici istituti di partecipazione popolare: petizione e *referendum*.

Partendo dalla petizione, l'art. 11 “assicura” tale diritto ai cittadini e dispone che i «cittadini e le loro associazioni ed organizzazioni possono rivolgere petizioni agli organi della Regione per richiederne l'intervento e per sollecitare l'adozione di provvedimenti di interesse generale», rimettendo alla legge regionale la disciplina delle modalità di esercizio del diritto. Il riconoscimento del diritto di petizione non solo ai singoli cittadini ma anche alle loro associazioni ed organizzazioni<sup>19</sup>, nonché la possibilità di rivolgere petizioni agli organi della Regione e non al solo Consiglio regionale<sup>20</sup> sono aspetti apprezzabili della disciplina statutaria dell'istituto; nonostante ciò, lo statuto molisano appare inutilmente conservatore. Innanzitutto, il diritto di petizione poteva

---

<sup>18</sup> Cfr. gli artt. 3-9 st.

<sup>19</sup> Sebbene l'art. 41 dello st. del 1971 sembrasse prevedere un'estensione più ampia dei titolari del diritto: «I cittadini, le associazioni, i sindacati ed altri Enti esistenti nella Regione».

<sup>20</sup> Come invece previsto dall'art. 41 dello st. del 1971.

essere esteso anche ai non cittadini residenti nella Regione<sup>21</sup>, sia perché l'esercizio di tale diritto non vincola gli organi regionali, sia perché le istanze provenienti dagli stranieri residenti sul territorio regionale potrebbero essere utili, ad esempio, al fine di meglio comprendere le esigenze di integrazione all'interno della comunità regionale. Un altro profilo che andava rafforzato è quello degli effetti dell'esercizio del diritto. Infatti, sebbene la petizione non possa comportare la pretesa che gli organi di governo ottemperino alla richiesta avanzata, lo statuto poteva stabilire quantomeno l'obbligo per gli organi regionali di motivare la decisione assunta, in particolare in caso di mancato accoglimento dell'istanza<sup>22</sup>; così facendo, si sarebbe potuto aprire un canale di dialogo e confronto tra la comunità regionale e i suoi organi rappresentativi.

Passando al *referendum*, il titolo II ne disciplina due tipologie: quello abrogativo e quello consultivo.

Relativamente al *referendum* abrogativo di leggi e regolamenti regionali, lo statuto detta una disciplina influenzata da quella dettata dall'art. 75 Cost. e dalla l. 352/1970. L'art. 12 st. indica: i possibili promotori di tale tipo di *referendum* (diecimila elettori iscritti nelle liste elettorali dei Comuni della Regione, i Consigli provinciali o un minimo di quindici Consigli comunali che rappresentino almeno un decimo della popolazione della Regione); gli atti regionali per i quali non è ammessa l'abrogazione referendaria; i titolari del diritto di voto (tutti i cittadini chiamati ad eleggere il Consiglio regionale); un *quorum* di partecipazione; la sospensione delle operazioni referendarie in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale; il divieto di ripresentare prima di un determinato termine (nella medesima legislatura o prima di tre anni) la proposta «che è stata respinta», il che sembrerebbe escludere che tale limitazione temporale riguardi anche le proposte referendarie che non abbiano raggiunto il *quorum* di partecipazione<sup>23</sup>. L'ulteriore disciplina dell'istituto è rimessa alla legge regionale.

Quanto a tale istituto, meritano di essere evidenziati due aspetti. Il primo riguarda la previsione di un *quorum* di partecipazione per la validità della consultazione referendaria, fissato nella maggioranza degli aventi diritto. Anche in questo caso il legislatore statutario molisano non ha saputo cogliere le suggestioni che potevano giungere da altre Regioni<sup>24</sup>, perdendo un'occasione per

<sup>21</sup> Anche senza far riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue, che all'art. 44 riconosce il diritto di petizione non solo ai cittadini dell'Ue ma anche a qualsiasi persona fisica o giuridica che risieda o abbia la sede sociale in uno Stato membro della medesima Ue, è sufficiente osservare che taluni statuti regionali garantiscono il diritto di petizione ai "residenti" (art. 50, co. 4, st. Lombardia), a "tutti" (art. 10, co. 1, st. Calabria) o a "chiunque" (art. 16, co. 1, st. Emilia-Romagna, e art. 65 st. Lazio).

<sup>22</sup> Cfr., ad es., l'art. 16, co. 3, st. Campania, che prevede: «Gli organi regionali hanno l'obbligo di prendere in esame le petizioni e di fornire risposta scritta ai richiedenti».

<sup>23</sup> Al riguardo si v. l'art. 38, l. 352/1970, e i commenti di M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione* Branca, 2005, Bologna-Roma, pp. 584 ss., e F. PIZZOLATO, V. SATTA, *Art. 75*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1475.

<sup>24</sup> Fondamentale è il riferimento offerto dall'art. 75, co. 4, st. Toscana, secondo il quale «La proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi». D'altro canto, anche per il *referendum* di cui all'art. 75 Cost. si ipotizza una modificazione del *quorum* di partecipazione, collegandolo agli elettori "attivi": cfr. il d.d.l. cost. A.S. 1429-A, XVII Legislatura.

valorizzare la partecipazione dei cittadini “attivi” e favorire la validità delle consultazioni referendarie. Il secondo aspetto da sottolineare riguarda la (apprezzabile) decisione di rimettere la valutazione «sulla regolarità e sull’ammissibilità delle richieste di *referendum*» ad un organo che non è coinvolto nella definizione dell’indirizzo politico regionale: la Consulta statutaria<sup>25</sup>.

Il successivo art. 13 st. disciplina il *referendum* consultivo «su questioni di particolare interesse», che può essere indetto dal Consiglio regionale, con deliberazione a maggioranza assoluta dei suoi componenti, e può riguardare la popolazione dell’intero territorio regionale o di parte di esso. L’esito del *referendum* non vincola il legislatore regionale, ma lo statuto prevede che il Consiglio regionale deliberi sulla questione oggetto del *referendum* «tenendo conto delle indicazioni scaturite dalla consultazione». In merito a tale istituto si può osservare che la Regione Molise avrebbe potuto riconoscere il diritto di iniziativa anche in capo ad un certo numero di elettori o di enti locali della Regione<sup>26</sup>, oppure al Consiglio delle autonomie locali<sup>27</sup>.

Anche a tal riguardo il legislatore statutario è stato troppo cauto, non spingendosi a prevedere altre tipologie di *referendum* quali, ad esempio, quello propositivo<sup>28</sup> o quello approvativo<sup>29</sup>, oltre a non valorizzare quello consultivo. Si tratta di una ritrosia che appare ancora più criticabile se si considera che lo statuto del 1971, oltre agli istituti ripresi dal nuovo statuto, prevedeva anche le “consultazioni popolari”. L’art. 46 dello statuto previgente, infatti, disponeva: «Fuori delle ipotesi previste per la partecipazione popolare alla formazione delle leggi e dei regolamenti regionali può disporsi la consultazione di particolari categorie di cittadini su provvedimenti di loro interesse. La consultazione può essere indetta anche per le categorie di giovani non ancora elettori, purché abbiano compiuto i sedici anni». Per quanto ciò possa apparire paradossale, sembrerebbe che nel 1971 si sia avuta una maggiore sensibilità al tema della partecipazione popolare rispetto al legislatore statutario dei giorni nostri.

Per quanto riguarda i *referendum* previsti espressamente dalla Costituzione, lo statuto molisano fa cenno a quello necessario per l’istituzione di nuovi Comuni o per modificarne circoscrizioni o denominazioni solo nella parte dedicata alle funzioni dell’Assemblea regionale<sup>30</sup>, mentre un rinvio a quello statutario previsto dall’art. 123, co. 3, Cost. deve ritenersi implicito nell’art. 68, co. 1, st., dedicato alla revisione statutaria, ove si prevede: «Lo Statuto è modificato dal Consiglio regionale nei modi previsti dalla Costituzione».

Quanto all’iniziativa legislativa popolare, lo statuto molisano se ne occupa nella parte dedicata alle fonti, dunque sarà esaminata *infra*, par. 6.2.

---

<sup>25</sup> Cfr. art. 67, co. 4, st.

<sup>26</sup> Come previsto, ad es., dagli statuti di Calabria (art. 12, co. 1), Emilia-Romagna (art. 21, co. 1) e Veneto (art. 27, co. 1).

<sup>27</sup> Come previsto, ad es., dalle Province autonome di Trento (l. prov. 3/2003) e Bolzano (l. prov. 11/2005).

<sup>28</sup> Previsto dallo st. Lazio, art. 62.

<sup>29</sup> Disciplinato dallo st. Campania, art. 15.

<sup>30</sup> Cfr. l’art. 16, co. 2, lett. g, che riprende l’art. 133, co. 2, Cost.



## 5. La forma di governo

Il titolo III dello statuto e il suo capo I sono dedicati agli organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente. Questo titolo, dunque, fa riferimento ai soli organi di governo della Regione e non a tutti gli organi regionali previsti dallo statuto, siano essi costituzionalmente necessari o meno. Quanto alla forma di governo regionale, il Molise ha deciso di non discostarsi dal modello basato sull'elezione diretta del Presidente della Giunta e sulla conseguente applicazione del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

È dunque opportuno sintetizzare i tratti maggiormente significativi della disciplina di ciascun organo.

### 5.1. Segue: il Consiglio regionale

Il capo II del titolo III è dedicato al Consiglio regionale (artt. 15-32), composto da venti membri, più il Presidente della Giunta. Si tratta di un aspetto sul quale occorre soffermarsi. Infatti, il testo di statuto approvato nel 2011 prevedeva che del Consiglio facessero parte trentuno consiglieri e il Presidente della Giunta, dunque trentadue membri, due in più rispetto a quanto previsto dalla previgente normativa statale. L'aumento del numero di consiglieri regionali aveva suscitato molte polemiche nella Regione, perché – insieme ad altre disposizioni dello statuto<sup>31</sup> – era ritenuto indicativo di un ingiustificabile aumento dei costi della politica<sup>32</sup>. Inoltre, nelle more della complessa vicenda di approvazione dello statuto, è stato approvato il d.l. 138/2011<sup>33</sup>, ai sensi del quale il numero di consiglieri ed assessori regionali deve essere proporzionale alla popolazione regionale. Al di là dei dubbi che tale provvedimento statale solleva<sup>34</sup>, la Regione Molise ha cercato di adeguarvisi, dapprima con la l. reg. 21/2011, che – essendo una legge regionale ordinaria – non poteva modificare lo statuto, in seguito con le già citate deliberazioni 213 e 258/2012, che hanno modificato lo statuto, riducendo a venti il numero di membri del Consiglio regionale.

Lo statuto, poi, rimette la disciplina elettorale e quella delle ineleggibilità ed incompatibilità alla legge regionale – nei limiti della disciplina statale di principio<sup>35</sup> –, da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale<sup>36</sup>.

Quanto all'organizzazione dell'Assemblea legislativa regionale, lo statuto ne proclama l'autonomia «amministrativa, organizzativa, funzionale, contabile e di gestione patrimoniale»,

---

<sup>31</sup> La previsione di un sottosegretario alla Presidenza della Giunta, su cui si v. *infra*, par. 5.2.

<sup>32</sup> Si v., ad es., l'articolo dal significativo titolo *Nuovo statuto regionale: la casta si arrocca*, in [www.informamolise.it](http://www.informamolise.it) del 5 marzo 2011.

<sup>33</sup> ...convertito in l. 148/2011; al riguardo si v. Corte cost., sent. 198/2012, nonché il d.l. 174/2012, convertito in l. 213/2012.

<sup>34</sup> Sui quali sia consentito rinviare a D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013, n. 14, pp. 1 ss.

<sup>35</sup> Come previsto dall'art. 122, co. 1, Cost.

<sup>36</sup> Cfr. art. 15, co. 2 e 3, st. Nello stesso senso anche altri statuti ordinari: st. Abruzzo, art. 32, co. 3; st. Calabria, art. 38, co. 1; st. Lazio, art. 19, co. 2; st. Puglia, art. 24, co. 2; st. Umbria, art. 36, co. 4; st. Veneto, art. 34, co. 3. Lo st. Liguria, art. 14, co. 3, invece, prevede che la legge elettorale regionale e le sue eventuali modifiche siano approvate con la maggioranza dei due terzi dei consiglieri regionali, mentre lo st. Piemonte, art. 17, co. 4, richiede la maggioranza dei tre quinti.

secondo le modalità stabilite dai suoi regolamenti<sup>37</sup>. L'art. 27, poi, prevede sia il regolamento interno del Consiglio sia quello di amministrazione e contabilità, entrambi da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti.

Relativamente all'articolazione interna del Consiglio regionale, lo statuto prevede i classici organi interni delle Assemblee rappresentative: Presidente del Consiglio, Ufficio di presidenza, commissioni consiliari permanenti e speciali, giunta delle elezioni, gruppi consiliari, nonché un Comitato per la legislazione. La decisione di prevedere quest'ultimo organo – influenzata, presumibilmente, dall'omonimo organo istituito in seno alla Camera dei deputati<sup>38</sup> – è da guardarsi con favore nella misura in cui sia in grado di migliorare la qualità dei testi normativi regionali, anche perché è chiamato ad esprimersi sia sui progetti di legge regionale sia sui progetti di regolamento della Giunta e del Consiglio. I pareri dell'organo non sono, come è ovvio, vincolanti ed esso ha anche «l'obbligo di indirizzare osservazioni alle commissioni consiliari sulle proposte di legge regionale che presentano evidenti profili di illegittimità costituzionale». Considerato che l'organo dovrebbe assumere un ruolo tecnico, appare però criticabile la sua composizione: il Comitato è infatti «composto di tre consiglieri regionali, di cui uno in rappresentanza della minoranza». Così composto, il Comitato potrebbe assumere decisioni “di maggioranza”, mentre sarebbe stata preferibile una composizione paritaria maggioranza/opposizione per indurre l'organo ad assumere un ruolo tecnico, superando le contrapposizioni politiche<sup>39</sup>. Tale composizione, tuttavia, dipende probabilmente dalle diverse funzioni attribuite all'organo, poiché esso è chiamato anche a verificare il rispetto dello statuto da parte di leggi e regolamenti regionali – insieme alla Consulta statutaria di cui all'art. 67 st. – nonché a fornire pareri alla Giunta sui progetti di regolamenti, in vece delle commissioni consiliari permanenti<sup>40</sup>.

Per quanto riguarda i gruppi consiliari, lo statuto non fissa un numero minimo di consiglieri necessari per costituire un gruppo, rimettendo tale decisione al regolamento consiliare. Lo statuto, tuttavia, prevede che «[i] consiglieri che non intendono far parte del gruppo a cui hanno precedentemente aderito possono entrare a far parte di altri gruppi che ne siano consenzienti»<sup>41</sup>. Questa disposizione – pur non brillando per chiarezza – sembrerebbe deputata a contenere la proliferazione dei gruppi, perché dovrebbe impedire durante la legislatura la formazione di gruppi ulteriori rispetto a quelli costituitisi subito dopo le elezioni; tuttavia, lo statuto rimette al regolamento consiliare il compito di disciplinare la costituzione delle componenti politiche all'interno del gruppo misto, il che potrebbe comunque favorire la frammentazione all'interno dell'Assemblea legislativa.

L'art. 19 st. è invece dedicato ai consiglieri regionali e prevede, innanzitutto, i tipici istituti della insindacabilità e del divieto di mandato imperativo, nonché i diritti di interrogazione, di interpellanza e di mozione. A tal riguardo, occorre osservare che lo statuto ripropone la classica – ma scarsamente utile – distinzione tra interrogazione e interpellanza<sup>42</sup>, ma non contempla l'istituto

<sup>37</sup> Cfr. art. 18 st.

<sup>38</sup> Cfr. art. 16-*bis* reg. Cam. Un organo con la medesima denominazione è previsto anche dallo st. Abruzzo, art. 27, che però si limita a rinviare al regolamento interno del Consiglio regionale.

<sup>39</sup> Sul funzionamento dell'organo della Camera dei deputati si v. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, part. p. 109, nonché F. PETRICONE, *Il comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, n. 3, pp. 705 ss.

<sup>40</sup> Cfr. *infra*, parr. 6.3 e 10.

<sup>41</sup> Cfr. art. 21, co. 3, st.

<sup>42</sup> Invero, la disposizione riproduce fedelmente i primi due commi dell'art. 9 dello st. molisano del 1971.



del *question time*, che, tuttavia, è previsto dal regolamento interno del Consiglio regionale<sup>43</sup>. I consiglieri regionali hanno altresì diritto «di ottenere sollecitamente dagli uffici della Regione e dagli enti, agenzie ed aziende istituiti dalla Regione, nonché dalle società partecipate, documenti, anche preparatori e interni ai procedimenti, notizie e informazioni utili all'espletamento del loro mandato, nei limiti consentiti dalla legge», nonché indennità e rimborsi, sempre nei limiti stabiliti dalla legge.

Lo statuto fa altresì riferimento al “ruolo delle minoranze” (e non della “opposizione”), che deve essere garantito dal regolamento consiliare, «disciplinando la programmazione dei lavori consiliari, i tempi per l'esame delle proposte e degli atti di sindacato ispettivo, le commissioni di inchiesta, le nomine di competenza consiliare, gli organismi con funzioni di vigilanza e controllo»<sup>44</sup>. In particolare, è apprezzabile la decisione di prevedere che le commissioni d'inchiesta siano presiedute da consiglieri di minoranza<sup>45</sup>.

Passando alla durata del Consiglio regionale, essa non è disciplinata dallo statuto, poiché rientra nella competenza della legge statale<sup>46</sup>. Tuttavia, lo statuto disciplina: la prima seduta del Consiglio; le modalità di convocazione, delle sedute e delle deliberazioni consiliari; il regime di *prorogatio*. Quanto a quest'ultimo, lo statuto prevede che i poteri del Consiglio siano limitati «agli affari urgenti e indifferibili»: in caso di scadenza naturale della legislatura, decorso il quarantaseiesimo giorno antecedente alla sua scadenza (una disposizione che richiama quanto previsto dalla l. 108/1968, art. 3, co. 2<sup>47</sup>); oppure nei casi di scioglimento anticipato, escluse le ipotesi di intervento sanzionatorio statale *ex art.* 126, co. 1, Cost., la cui disciplina non rientra nella competenza regionale. Lo statuto disciplina anche l'ipotesi di annullamento delle elezioni regionali, prevedendo la proroga dei poteri del Consiglio regionale limitatamente «agli adempimenti urgenti ed indifferibili»<sup>48</sup>. L'uso del termine “adempimenti” anziché “affari” nella seconda ipotesi è da condividere, perché pare volto a contenere i margini di manovra di un organo che, in caso di annullamento delle elezioni, risulterebbe privo di una valida legittimazione. Che lo statuto molisano abbia disciplinato tale ipotesi è opportuno non solo da un punto di vista tecnico, in quanto rientrante nella competenza statutaria<sup>49</sup>, ma anche da un punto di vista meramente pratico, se solo si considera l'annullamento delle elezioni molisane del 2000 e di quelle del 2011, nonché l'approvazione delle citate deliberazioni 213 e 258/2012 negli stessi mesi in cui gli organi di Giustizia amministrativa annullavano le elezioni regionali.

Passando alle sue funzioni, al Consiglio sono attribuite le funzioni legislative, di indirizzo politico “generale” e di indirizzo e controllo della «azione politica, amministrativa e programmatoria della Regione»<sup>50</sup>. Le funzioni di indirizzo e controllo non fanno espressamente riferimento all'operato dell'Esecutivo regionale, ma l'ampia formula utilizzata dalla disposizione statutaria deve far ritenere che l'Assemblea rappresentativa regionale svolga tale funzione anche nei confronti della Giunta e del suo Presidente, attraverso i diversi strumenti elencati dallo statuto: i

<sup>43</sup> All'art. 91 reg. Cons.

<sup>44</sup> Cfr. art. 20 st.

<sup>45</sup> Cfr. art. 29, co. 2, st.

<sup>46</sup> Cfr. l. 165/2004, art. 5.

<sup>47</sup> Al riguardo si v. Corte cost., sentt. 468/1991 e 515/1995.

<sup>48</sup> Così art. 32, co. 2, st.

<sup>49</sup> Cfr. Corte cost., sent. 196/2003.

<sup>50</sup> Così art. 16, co. 1, st.

diritti dei consiglieri, le commissioni di inchiesta<sup>51</sup>; le apposite deliberazioni consiliari di indirizzo, la formulazione di osservazioni in occasione della relazione annuale del Presidente della Giunta sullo stato di attuazione del programma, la mozione di sfiducia.

Quanto alla potestà regolamentare, lo statuto la attribuisce in linea di principio alla Giunta, ma senza privarne del tutto il Consiglio regionale. Infatti, sebbene la Giunta abbia il compito di adottare i regolamenti, l'Assemblea regionale può «approvare i regolamenti nei casi previsti dalle leggi regionali»<sup>52</sup>; in quest'ultima ipotesi, peraltro, spetta alla Giunta «proporre i regolamenti al Consiglio regionale»<sup>53</sup>. In questo modo, sembrerebbe rimessa allo stesso Consiglio regionale la facoltà di decidere con legge le singole ipotesi nelle quali auto-attribuirsi la potestà in questione.

## 5.2. Segue: l'Esecutivo regionale

Il capo III del titolo III dello statuto molisano è dedicato al Presidente della Regione e alla Giunta regionale.

Come si è già anticipato, la Regione ha optato per la forma di governo basata sull'elezione diretta del Presidente della Giunta, con la conseguente applicazione del principio *simul stabunt, simul cadent*. Dunque, il Presidente della Giunta cessa dalla carica per l'approvazione di una mozione di sfiducia, oppure per qualunque altra causa prevista dalla Costituzione, con conseguenti dimissioni della Giunta e scioglimento del Consiglio. In ognuna di queste ipotesi, occorre “indire” le nuove elezioni entro tre mesi<sup>54</sup>. Salvo i casi di scioglimento o rimozione sanzionatori di cui all'art. 126, co. 1, Cost., la Giunta ed il suo Presidente restano in carica «per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti ed indifferibili, sino alla proclamazione del nuovo Presidente. I medesimi poteri sono esercitati alla scadenza della legislatura e nel caso di annullamento delle elezioni». Invece, «[i]n caso di rimozione, decadenza, impedimento permanente o morte del Presidente, le funzioni sono esercitate dal vicepresidente»<sup>55</sup>.

Il Presidente della Giunta entra in carica dalla proclamazione, considerato che lo statuto molisano – a differenza di altri statuti – non prevede un giuramento<sup>56</sup> e che la *prorogatio* degli organi scaduti cessa proprio con la proclamazione del nuovo Presidente.

Quanto alle funzioni, secondo lo statuto il Presidente: rappresenta la Regione; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; indice i *referendum* previsti dallo statuto; nomina e revoca i componenti della Giunta regionale e conferisce loro le rispettive attribuzioni; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; sovrintende agli uffici e servizi regionali; esercita le altre funzioni attribuitegli dalla Costituzione, dallo statuto e dalle leggi<sup>57</sup>. L'elenco non appare né innovativo né

<sup>51</sup> Il Governo ha impugnato l'art. 30, co. 4, secondo il quale le commissioni permanenti, nel vigilare sull'andamento dell'amministrazione regionale «[p]ossono altresì convocare funzionari dell'amministrazione regionale e degli enti dipendenti i quali, in seduta non pubblica, sono esonerati dal segreto d'ufficio»; ma le censure dell'Esecutivo nazionale sono state respinte dalle Corte costituzionale con la sent. 63/2012.

<sup>52</sup> Così art. 16, co. 2, lett. b, st.

<sup>53</sup> Così art. 34, co. 4, lett. d, st.

<sup>54</sup> Ai sensi di Corte cost., sent. 196/2003, «da intendersi nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo».

<sup>55</sup> Cfr. art. 36, co. 4 e 5, st. Tuttavia, lascia perplessi il riferimento alla rimozione del Presidente della Giunta, poiché deve ritenersi che l'ipotesi sia quella contemplata dall'art. 126, co. 1, Cost., la cui disciplina, come accennato in precedenza, rientra nella competenza statale.

<sup>56</sup> Cfr. st. Liguria, art. 38, e st. Puglia, art. 41, co. 3.

<sup>57</sup> Cfr. art. 33, co. 2, st.

esaustivo, è anzi necessario sottolineare che in esso non compare, ad esempio, il compito di dirigere «le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica», pur espressamente previsto dalla Costituzione (art. 121, ult. co.)<sup>58</sup>; peraltro, il generico riferimento alle altre funzioni attribuite al Presidente dalla Costituzione contenuto nell'art. 33 st. dovrebbe riguardare anche detta ipotesi.

Il Presidente della Giunta, inoltre, deve presentare annualmente al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione del programma, sul quale il Consiglio regionale può formulare osservazioni.

Quanto al potere di nomina e revoca dei membri della Giunta, lo statuto prevede che il Presidente, entro dieci giorni dalla proclamazione, nomini i componenti della Giunta, fra i quali un vicepresidente, e possa successivamente revocarli; nei dieci giorni successivi, il Presidente deve comunicare al Consiglio regionale la composizione della Giunta, le attribuzioni conferite ai singoli componenti ed il programma di governo; su tale comunicazione lo statuto non prevede alcuna deliberazione del Consiglio regionale ma è presumibile che in Assemblea si svolga quantomeno un dibattito. Lo statuto molisano, peraltro, tace in merito all'esercizio dei poteri giuntali nel (pur breve) periodo intercorrente tra la proclamazione del nuovo Presidente e la nomina degli assessori, mentre alcuni statuti attribuiscono espressamente tali poteri al nuovo Presidente<sup>59</sup>.

La Giunta è composta da un massimo di quattro assessori<sup>60</sup>, compreso il vicepresidente, che sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento temporaneo. Lo statuto non dispone alcunché sulla possibilità di nominare o meno assessori esterni al Consiglio regionale<sup>61</sup>, sicché deve presumersi che il Presidente possa decidere liberamente se e quanti assessori esterni nominare. A differenza di altri statuti<sup>62</sup>, inoltre, quello molisano non contiene alcuna disposizione a garanzia della parità di genere con specifico riferimento alla composizione della Giunta, pertanto occorre rifarsi all'art. 6, il quale dispone: «La Regione opera per attuare la piena parità tra uomini e donne nella vita sociale, culturale ed economica. Promuove la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». La disposizione statutaria si limita a riprodurre l'art. 117, co. 7, Cost. e rappresenta l'unica disposizione dello statuto dedicata propriamente alla parità di genere<sup>63</sup>, il che pare indicativo della scarsa attenzione dedicata dal legislatore statutario a tale tema.

Merita di essere sottolineato, inoltre, che lo statuto non contempla (più) la nomina di un sottosegretario alla presidenza della Giunta. Quest'organo, la cui previsione aveva sollevato aspre

---

<sup>58</sup> Vi fanno riferimento: st. Lazio, art. 41, co. 3; st. Liguria, art. 37, co. 1, lett. j; st. Lombardia, art. 25, co. 2; st. Umbria, art. 65, co. 2, lett. d; nonché il discutibile art. 42, co. 2, lett. d, st. Puglia, sul quale sia consentito un rinvio alle osservazioni critiche formulate in D. CODUTI, *Appunti sul nuovo Statuto della Regione Puglia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, n. 2/3, p. 490.

<sup>59</sup> Cfr. st. Campania, art. 46, co. 4, e st. Lazio, art. 45, co. 5, che limitano tali poteri all'ordinaria amministrazione; st. Lombardia, art. 25, co. 7; st. Piemonte, art. 50, co. 2, limitatamente agli atti di straordinaria amministrazione, nei casi di necessità e urgenza; st. Puglia, art. 41, co. 5; st. Toscana, art. 32, co. 4; st. Veneto, art. 51, co. 6.

<sup>60</sup> Dunque, entro il limite di un quinto dei membri del Consiglio regionale, come richiesto dal d.l. 138/2011, art. 14, co. 1, lett. b.

<sup>61</sup> Diversamente da quanto previsto, ad es., dagli statuti di Abruzzo (art. 46, co. 1), Calabria (art. 35, co. 4), Puglia (artt. 5 e 5-bis) e Veneto (art. 53, co. 2).

<sup>62</sup> Cfr., ad es., st. Lazio, art. 45, co. 1; st. Umbria, art. 67, co. 4, st. Veneto, art. 53, co. 2.

<sup>63</sup> Un cenno si può riscontrare anche nell'art. 4, laddove si prevede che la Regione «[s]i adopera per rimuovere le cause che impediscono l'attuazione del diritto al lavoro delle donne e degli uomini o che ostacolano la piena integrazione degli immigrati e delle persone svantaggiate nel mondo del lavoro»; tale disposizione, tuttavia, pare dedicata alla concretizzazione del diritto al lavoro, anziché al superamento delle disuguaglianze nell'attuazione di tale diritto.

polemiche nella Regione a causa del presumibile aumento dei costi della politica e della cui utilità – in una Giunta composta al massimo di cinque membri – si può dubitare, era contemplato sia dalla l. reg. Molise 4/2007 (censurata dalla Corte costituzionale<sup>64</sup>), sia dallo stesso statuto, prima che le più volte citate deliberazioni 213 e 258/2012 del Consiglio regionale provvedessero a cancellarlo dal novero degli organi regionali<sup>65</sup>.

Quanto alle sue funzioni, lo statuto definisce la Giunta quale organo esecutivo della Regione e ne elenca le attribuzioni<sup>66</sup>. Lo statuto, inoltre, definisce le principali regole di funzionamento dell'organo, rinviando per ogni altro aspetto al suo regolamento interno. L'art. 34 st., in particolare, prevede che le sedute della Giunta non siano pubbliche, che essa deliberi con l'intervento della maggioranza dei suoi componenti ed a maggioranza dei presenti e che, in caso di parità dei voti, prevalga quello del Presidente<sup>67</sup>.

Anche con riferimento alla forma di governo regionale lo statuto molisano non solo non appare innovativo ma non ha neanche recepito alcuni spunti che potevano provenire dagli altri statuti già approvati, in relazione, ad esempio, alla questione di fiducia<sup>68</sup>, al voto iniziale sul programma di governo<sup>69</sup> o alla mozione di censura nei confronti degli assessori<sup>70</sup>, seppure con gli stringenti limiti imposti dalla giurisprudenza costituzionale<sup>71</sup>.

### *6.1. Le fonti: i principî*

Il titolo IV dello statuto molisano è dedicato alle leggi e ai regolamenti; si suddivide in tre capi, il primo dei quali riguarda “qualità e sistematicità delle leggi”. L'art. 37, in particolare, esordisce affermando che «[l]e leggi sono strumento di espressione e di attuazione della volontà politica regionale». Maggiormente apprezzabile appare il prosieguo della disposizione, secondo cui le leggi «devono essere chiare nella forma, omogenee ed organiche nei contenuti, funzionali al raggiungimento degli obiettivi ai quali sono dirette». Degno di nota anche il co. 2, secondo il quale: «Di norma, le leggi regionali sono dotate di clausole di valutazione indicanti i dati e le informazioni che i soggetti attuatori sono tenuti a fornire ai fini della verifica degli effetti e dei risultati degli interventi legislativi». Queste disposizioni potrebbero favorire un miglioramento della qualità dei testi normativi regionali, purché l'espressione “di norma” non diventi l'espedito attraverso il quale aggirare sistematicamente le previsioni statutarie.

<sup>64</sup> Perché, secondo Corte cost., sent. 201/2008, la competenza sulla «organizzazione interna della Regione» e sulla «forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» è rimessa allo statuto ai sensi dell'art. 123 Cost.

<sup>65</sup> Era previsto dall'art. 33, co. 3, st. Tale organo è peraltro previsto in altri statuti regionali: st. Emilia-Romagna, art. 45, co. 3, e st. Lombardia, art. 25, co. 5, che consente di nominare addirittura sino a quattro sottosegretari.

<sup>66</sup> ...nell'art. 34, co. 4, st.

<sup>67</sup> Analogamente, st. Calabria, art. 35, co. 7; st. Campania, art. 50, co. 6; st. Emilia-Romagna, art. 45, co. 4; st. Piemonte, art. 55, co. 3; st. Puglia, art. 43, co. 8; st. Umbria, art. 69, co. 2.

<sup>68</sup> Considerando le sole Regioni ordinarie, si v. gli statuti di Calabria (artt. 33, co. 5, 34, co. 1, lett. f, 37, co. 3 e 4), Campania (art. 49) e Liguria (art. 44).

<sup>69</sup> Cfr., in part., st. Calabria, artt. 16, co. 2, lett. a, e 33, co. 4; st. Toscana, art. 32.

<sup>70</sup> Cfr. st. Campania, artt. 26, co. 4, lett. g, 54, co. 4, 5 e 6; st. Lombardia, art. 29; st. Marche, art. 9; st. Toscana, art. 36, co. 2; st. Umbria, art. 71, co. 3; st. Veneto, art. 33, co. 5, e art. 51, co. 4.

<sup>71</sup> Corte cost., sentt. 372 e 379/2004, e 12/2006.

Sempre in tema di qualità e chiarezza della normativa regionale, l'art. 38 st. prevede gli interventi di riordino normativo e, in particolare, la possibilità di approvare testi unici. La disposizione statutaria chiarisce che i «testi unici possono essere modificati soltanto in modo espresso»<sup>72</sup>; tale previsione, contenuta nello statuto, dovrebbe essere idonea ad indirizzare l'operato del legislatore regionale, garantendo la tenuta degli interventi di riordino normativo<sup>73</sup>.

### 6.2. Segue: *la legge regionale*

Il capo II del titolo IV dello statuto esordisce attribuendo al Consiglio regionale la funzione legislativa (art. 39), mentre gli artt. 40 e 41 disciplinano l'iniziativa legislativa.

L'iniziativa legislativa è riconosciuta a ciascun consigliere regionale, alla Giunta, a ciascun Consiglio provinciale, ad almeno dieci Consigli comunali, a duemila cittadini iscritti nelle liste per l'elezione del Consiglio regionale e al Consiglio delle autonomie locali. Per quest'ultimo organo l'iniziativa legislativa è limitata «agli interventi legislativi che riguardano il conferimento e l'organizzazione di funzioni amministrative a livello locale e l'organizzazione dei servizi pubblici»; inoltre, sia per l'organo di raccordo tra Regione ed enti locali, sia per cittadini, Comuni e Province, l'iniziativa legislativa «non è ammessa per la revisione dello Statuto e per le leggi tributarie e di bilancio»<sup>74</sup>. In proposito, è necessaria qualche riflessione.

Innanzitutto, appare discutibile la limitazione dell'iniziativa legislativa – in particolare, di quella popolare – in tema di revisione dello statuto<sup>75</sup>. Infatti, fermo restando che ogni decisione relativa alle modifiche dello statuto è rimessa al Consiglio regionale secondo le modalità indicate dall'art. 123 Cost.<sup>76</sup>, non si comprende perché i cittadini, gli enti locali o il Consiglio delle autonomie locali non possano avanzare proposte di revisione dello statuto, stimolando il Consiglio regionale e ampliando le possibilità di dialogo tra Assemblea rappresentativa regionale, cittadini ed enti locali.

In secondo luogo, occorre considerare che l'art. 41, co. 5, st., contiene un'ulteriore limitazione dell'iniziativa legislativa, poiché afferma: «L'iniziativa delle leggi regionali concernenti testi unici è riservata alla Giunta regionale, la quale la esercita spontaneamente o in attuazione di atti di indirizzo del Consiglio regionale che ne prevedono i criteri informativi». Poiché i testi unici possono riguardare tutte le materie di competenza della Regione e possono essere modificati

<sup>72</sup> Un limite simile è contenuto anche in altri statuti: cfr., ad es., st. Abruzzo, art. 40, co. 4; st. Marche, art. 32, co. 2; st. Toscana, art. 44, co. 3 e 5. Più stringenti sia l'art. 44, co. 4, st. Calabria, secondo il quale «[I]e disposizioni contenute nei testi unici possono essere abrogate o derogate solo da previsioni esplicite, che comunque devono prevedere l'inserimento della nuova norma all'interno del testo unico», sia le analoghe previsioni contenute negli artt. 36, co. 4, st. Lazio, e 40, co. 4, st. Umbria.

<sup>73</sup> Si v., al riguardo, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, 2012, p. 153.

<sup>74</sup> Cfr. art. 40, co. 3 e 4, st.

<sup>75</sup> Peraltro, si tratta di una limitazione prevista anche da altri statuti: cfr., ad es., st. Campania, art. 12, co. 3; st. Emilia-Romagna, art. 18, co. 4; st. Puglia, art. 15, co. 3.

<sup>76</sup> Si v. anche l'art. 68, co. 1, st. Molise.



soltanto in modo espresso (art. 38 st.), un eventuale ampio ricorso a tale strumento normativo potrebbe indirettamente limitare i margini per l'iniziativa legislativa popolare e degli enti locali.

Infine, è opportuno sottolineare che lo statuto dispone che il progetto di legge debba essere redatto in articoli ma non richiede che sia accompagnato da una relazione illustrativa<sup>77</sup>, e, anziché limitarsi a rinviare alla legge regionale per la definizione delle ulteriori modalità di esercizio<sup>78</sup>, prevede che le proposte di legge di iniziativa regionale, provinciale e comunale siano sottoscritte dai vertici monocratici dei rispettivi Esecutivi<sup>79</sup>.

Anche quanto all'iniziativa legislativa (quella popolare, in particolare), lo statuto molisano appare poco innovativo, sia per i limiti che impone, sia perché non cerca di rafforzare il ruolo propositivo dell'iniziativa diversa da quella degli organi di governo della Regione, ad esempio, consentendo ai primi firmatari di illustrare il progetto di legge dinanzi alle commissioni consiliari<sup>80</sup>. Da guardare con favore, tuttavia, l'art. 42, co. 2, secondo il quale «[l]e proposte di legge di iniziativa popolare sono comunque iscritte all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio successiva alla scadenza del termine di quattro mesi dalla loro assegnazione alla commissione competente»<sup>81</sup>, sebbene altri statuti richiedano comunque una decisione da parte dell'Assemblea entro un determinato termine<sup>82</sup>.

Passando alla fase costitutiva dell'*iter* legislativo, lo statuto molisano cerca di garantire tempi certi per l'esame dei progetti di legge disponendo che il Presidente del Consiglio regionale assegni alle commissioni, per ciascun progetto, il termine per la conclusione del procedimento di esame e di eventuale approvazione in sede redigente. In caso di inosservanza di tale termine, il Presidente, su richiesta del proponente, iscrive la proposta di legge all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale successiva alla richiesta, rinviando per il resto al regolamento consiliare.

Per l'approvazione dei progetti di legge, lo statuto contempla sia il procedimento in sede referente sia quello in sede redigente. Con quest'ultimo procedimento, il Consiglio regionale – con il voto della maggioranza assoluta dei consiglieri, considerata la particolare natura della proposta, entro le due sedute successive a quella in cui ne è stata comunicata la presentazione – demanda alla commissione consiliare competente l'approvazione del progetto articolo per articolo, ad esclusione delle materie per le quali l'approvazione deve avvenire sempre in sede referente e salvo che cinque consiglieri o la Giunta regionale non chiedano il ritorno alla procedura ordinaria. L'approvazione

---

<sup>77</sup> Si v., invece, gli statuti di Abruzzo (art. 31, co. 2), Campania (art. 12, co. 1) e Lombardia (art. 34, co. 2).

<sup>78</sup> Cfr., ad es., st. Calabria, art. 39, co. 3, e st. Lazio, art. 60, co. 1.

<sup>79</sup> Cfr. art. 41, co. 2 e 3. L'art. 33 dello st. molisano del 1971, invece, prevedeva che le proposte di legge dei Consigli comunali e provinciali fossero «sottoscritte dai Presidenti dei rispettivi organi deliberanti».

<sup>80</sup> Cfr. st. Piemonte, art. 74, co. 3, e st. Veneto, art. 20, co. 5.

<sup>81</sup> Disposizione simile a quella degli statuti di Umbria, art. 36, co. 3, e Veneto, art. 20, co. 6, che, comunque, richiedono espressamente la “discussione” da parte del Consiglio; più articolata la procedura delineata dall'art. 76, st. Piemonte.

<sup>82</sup> Come fanno gli statuti Emilia-Romagna, art. 18, co. 5, e Liguria, art. 7, co. 2.

definitiva con votazione sull'intero testo spetta comunque all'Assemblea<sup>83</sup>. Lo statuto molisano non ha invece previsto il procedimento in sede deliberante, che, dopo la riforma del Titolo V, alcuni statuti ordinari contemplano<sup>84</sup>; quella molisana appare una decisione da condividere, poiché il numero contenuto di consiglieri regionali non sembra giustificare il ricorso ad un procedimento legislativo decentrato.

È necessario aggiungere che lo statuto prevede altresì una procedura d'urgenza, che consente di abbreviare i tempi di discussione e approvazione del progetto; tale procedura può essere attivata dalla Giunta o da ciascun consigliere e deve essere deliberata dal Consiglio a maggioranza assoluta; essa «è obbligatoria quando la proposta di legge è conseguente ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale o all'esito abrogativo di un *referendum*», mentre è esclusa per l'approvazione dei testi unici.

Lo statuto, inoltre, prevede la promulgazione e la pubblicazione delle leggi, e chiarisce che le «proposte di legge regionale decadono con la fine della legislatura, fatta eccezione per le proposte di iniziativa popolare»<sup>85</sup>.

### 6.3. *Segue: il regolamento regionale*

Il capo III del titolo IV dello statuto riguarda i regolamenti regionali (artt. 48-50). In proposito, si è già visto che lo statuto attribuisce la potestà regolamentate alla Giunta regionale tranne i casi in cui la legge regionale la riservi al Consiglio. Interessante, al riguardo, è il tentativo dello statuto molisano di garantire la qualità dei regolamenti regionali. Lo statuto, infatti, prevede che essi possano essere modificati soltanto in modo espresso e che sui progetti di regolamento, «corredati da una relazione che illustra le finalità e i contenuti dell'atto regolamentare e dà conto delle analisi e delle eventuali consultazioni effettuate», diano un parere il Comitato per la legislazione nonché – laddove previsto – il Consiglio delle autonomie locali. Tali pareri non sono – ovviamente – vincolanti, ma non si prevedono nemmeno aggravii procedurali qualora la Giunta regionale intenda procedere all'approvazione del regolamento senza tener conto del parere<sup>86</sup>.

Occorre considerare, peraltro, che lo statuto non prevede che la Giunta debba richiedere il parere della commissione consiliare competente<sup>87</sup> e che, come si è già osservato con riguardo alla legge regionale, occorrerà capire le conseguenze della “convivenza” tra Comitato per la legislazione

---

<sup>83</sup> Invero, l'art. 43, co. 3, st. afferma: «Spetta comunque al Consiglio regionale l'approvazione definitiva con votazione sull'intero testo», come se l'eventuale approvazione da parte delle commissioni permanenti non fosse imputabile al Consiglio.

<sup>84</sup> Cfr. st. Campania, art. 42, e st. Piemonte, art. 46; si v. anche st. Lombardia, art. 18, co. 2, che rinvia genericamente al regolamento consiliare, e st. Abruzzo, art. 38, co. 2, che prevede il procedimento in sede deliberante solo per l'approvazione dei regolamenti.

<sup>85</sup> Così art. 47 st.

<sup>86</sup> Per i soli pareri del Comitato per la legislazione è previsto che i regolamenti approvati dalla Giunta regionale ne facciano menzione nelle premesse (art. 31, co. 6).

<sup>87</sup> A differenza di quanto previsto da altri statuti: st. Liguria, art. 50, co. 1; st. Lombardia, art. 42; st. Toscana, art. 42, co. 2; st. Umbria, art. 39, co. 1.

e Consulta statutaria, entrambi deputati (anche) a valutare il rispetto dello statuto da parte dei regolamenti regionali<sup>88</sup>. Tuttavia, considerato che, in via transitoria, l'art. 69, co. 2, st. dispone che sino alla costituzione del Comitato per la legislazione la funzione consultiva, nei procedimenti di adozione dei regolamenti regionali di competenza della Giunta regionale, è svolta dalle commissioni consiliari permanenti secondo competenza per materia, si deve presumere che tale funzione sarà svolta dal solo Comitato per la legislazione, una volta istituito dopo le necessarie modificazioni al regolamento consiliare.

Infine, l'art. 50 st. disciplina l'emanazione, la pubblicazione e l'entrata in vigore dei regolamenti.

### *7. L'amministrazione*

Il titolo V del nuovo statuto reca la rubrica "ordinamento amministrativo" e contiene riferimenti ai classici principî che si occupano dell'amministrazione pubblica: imparzialità, legalità, efficienza, efficacia, trasparenza, partecipazione, motivazione degli atti amministrativi e accesso agli impieghi pubblici mediante pubblico concorso. Lo statuto elenca i principî dell'agire amministrativo senza definirli in maniera dettagliata, poiché essi saranno presumibilmente concretizzati da successive leggi regionali; tuttavia, tale elenco appare incompleto, mancando, ad esempio, un riferimento al buon andamento<sup>89</sup>, alla semplificazione<sup>90</sup>, all'economicità<sup>91</sup> o alla separazione tra politica e amministrazione. Inoltre, lo statuto molisano pare poco innovativo soprattutto in merito al coinvolgimento dei cittadini, mancando, ad esempio, un espresso e chiaro riconoscimento del diritto di accesso<sup>92</sup> o del contraddittorio con gli interessati alla formazione dei provvedimenti amministrativi<sup>93</sup>, oppure incisive modalità di coinvolgimento dei cittadini nei processi di formazione degli atti amministrativi, quale, ad esempio, l'istruttoria pubblica prevista in Emilia-Romagna<sup>94</sup>.

Il titolo V è completato dall'art. 52, che attribuisce alla Giunta e al Consiglio regionale le funzioni di direzione politico-amministrativa e definisce il ruolo dei dirigenti e del personale regionale, e dal successivo art. 53, che riguarda l'eventualità che la Regione istituisca enti, agenzie, aziende e società regionali per lo svolgimento delle proprie attività<sup>95</sup>.

---

<sup>88</sup> Cfr. *infra*, par. 10.

<sup>89</sup> Un cenno è rinvenibile nell'art. 16, co. 2, lett. *q*, concernente le funzioni del Consiglio regionale.

<sup>90</sup> Al quale si fa riferimento solo in merito al Comitato per la legislazione: art. 31, co. 4.

<sup>91</sup> Del quale lo statuto parla con riferimento all'organizzazione delle funzioni amministrative a livello locale: art. 63, co. 2, lett. *b*.

<sup>92</sup> Cfr., ad es., st. Campania, art. 65, co. 2, e st. Toscana, art. 54, co. 1.

<sup>93</sup> Si v., ad es., st. Emilia-Romagna, art. 61, co. 2, e st. Lombardia, art. 46, co. 5.

<sup>94</sup> Dall'art. 17 del relativo statuto regionale.

<sup>95</sup> Il co. 4 della disposizione, secondo il quale «[i]l personale degli enti pubblici non economici è equiparato al personale regionale», è stato impugnato dal Governo ma la Corte costituzionale ha rigettato le relative censure con la sent. 63/2012.

### 8. Bilancio e programmazione

Il titolo VI dello statuto è dedicato a “Programmazione, finanza, bilancio, demanio e patrimonio”.

L’art. 54, in particolare, si occupa dell’autonomia finanziaria, con ampi rinvii ai principi costituzionali, il che appare tutto sommato inevitabile alla luce della l. cost. 1/2012 e della giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica elaborata dalla Consulta durante la crisi economica<sup>96</sup>. Gli articoli successivi si occupano sinteticamente di demanio e patrimonio, programmazione economica e finanziaria, bilancio regionale, rendiconto generale, atti contabili degli enti dipendenti e servizio di tesoreria, rinviando alla legge regionale per la necessaria disciplina attuativa<sup>97</sup>.

Va sottolineata la previsione nello statuto di un Collegio dei revisori dei conti, «quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione»<sup>98</sup>. L’art. 61 dello statuto nel testo approvato nel 2011, infatti, prevedeva un Comitato di controllo contabile, composto di tre consiglieri regionali; con le già citate deliberazioni 213 e 258/2012, il Consiglio regionale ha modificato lo statuto sostituendo al citato Comitato il Collegio dei revisori dei conti, composto di tre revisori «estranei agli organi ed all’amministrazione della Regione». Invero, la previsione di tale organo da parte delle Regioni è imposta dal d.l. 138/2011<sup>99</sup> ma, mentre alcune Regioni si sono limitate ad istituirlo con legge regionale<sup>100</sup>, altre, tra cui il Molise appunto, hanno preferito inserirlo nello statuto<sup>101</sup>.

### 9. I rapporti con le autonomie locali e con l’Ue e il “potere estero” della Regione

Il titolo VII dello statuto è dedicato ai rapporti con le autonomie locali e definisce i principi ai quali tale rapporto è ispirato e che indirizzano il riparto delle funzioni amministrative. Tra questi, le disposizioni richiamano in particolare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza

<sup>96</sup> Il testo è stato modificato dalle più volte citate deliberazioni 213 e 258/2012 e, nella precedente formulazione, era maggiormente analitico ed elencava anche da quali fonti la Regione avrebbe acquisito risorse finanziarie.

<sup>97</sup> Al riguardo occorre considerare che con le deliberazioni 213 e 258/2012 è stato modificato l’art. 56 e sono stati soppressi gli artt. 57 e 58, che prevedevano, rispettivamente, il DPEF e la legge finanziaria della Regione; anche in questo caso le modificazioni sembrano influenzate dalla disciplina statale e, in particolare, dalla l. 243/2012.

<sup>98</sup> All’art. 59 st.

<sup>99</sup> Il riferimento è all’art. 14, co. 1, lett. e, d.l. 138/2011, come modificato dalla legge di conversione (l. 148/2011). Al riguardo si v. anche la già citata Corte cost., sent. 198/2012.

<sup>100</sup> È il caso della Basilicata, che non ha ancora un nuovo statuto regionale (l. reg. 35/2012, art. 12), ma anche di Calabria (l. reg. 2/2013), Emilia-Romagna (l. reg. 18/2012), Marche (l. reg. 40/2012) e Toscana (l. reg. 40/2012), che hanno approvato un’apposita legge istitutiva dell’organo. In alcune Regioni la disciplina dell’organo è contenuta nella legge finanziaria regionale per il 2013: è il caso della già citata Basilicata, nonché di l. reg. Lombardia 18/2012, art. 2, e l. reg. Piemonte 8/2012, art. 25. In altre Regioni, invece, la disciplina dell’organo è dettata da leggi regionali che attuano le misure in materia di riduzione della spesa pubblica regionale previste dalla normativa statale: l. reg. Liguria 49/2012, artt. 5 ss.; l. reg. Veneto 47/2012, artt. 21 ss.; l. reg. Lazio 4/2013, artt. 25 ss.; occorre aggiungere che lo statuto di quest’ultima Regione prevede altresì un Comitato regionale di controllo contabile (art. 70).

<sup>101</sup> Cfr. st. Abruzzo, art. 85, co. 1, e l. reg. 1/2013; st. Campania, art. 63, e l. reg. 6/2014; st. Piemonte, art. 70-bis, e l. reg. 4/2013; st. Puglia, art. 50-bis, e l. reg. 8/2013; st. Umbria, art. 78, co. 2, e l. reg. 26/2013.

elencati nell'art. 118 Cost. e quello di leale collaborazione, anche ai fini di un eventuale intervento sostitutivo regionale.

L'art. 64, invece, disciplina il Consiglio delle autonomie locali. Tale organo si compone di sedici membri, tutti espressione dei soli vertici degli Esecutivi degli enti locali: quattro Sindaci per i Comuni con 1000 o più abitanti; quattro per quelli sino a 999 abitanti; tre presidenti delle unioni di Comuni; i Presidenti delle Province; i Sindaci di Campobasso, Isernia e Termoli<sup>102</sup>. L'elezione dei membri non è legata al rinnovo degli organi degli enti locali, perché l'organo è rinnovato ogni cinque anni<sup>103</sup>.

Quanto alle sue funzioni, il Consiglio delle autonomie locali ha l'iniziativa legislativa, limitata – come si è già visto<sup>104</sup> – «agli interventi che riguardano il conferimento e l'organizzazione di funzioni amministrative a livello locale e l'organizzazione di servizi pubblici», nonché la fondamentale funzione consultiva. Tale ultima funzione si esercita nei confronti sia del Consiglio regionale sia della Giunta, «sui progetti di legge, di regolamento e di atto a contenuto generale», ed è obbligatoria nei casi indicati dallo statuto; è tuttavia possibile che, su iniziativa dell'Assemblea regionale, della Giunta o del suo Presidente, il Consiglio delle autonomie locali sia sentito anche in altre ipotesi. Oltre ai dubbi che si sono manifestati in precedenza sui limiti all'iniziativa legislativa, l'aspetto maggiormente criticabile della disciplina dell'organo consiste nel non aver previsto alcuna conseguenza nell'ipotesi in cui Giunta e Consiglio regionale non intendano tener conto del parere del Consiglio delle autonomie locali. Infatti, se gli organi di governo della Regione possono disattendere il parere del Consiglio delle autonomie locali senza che ciò comporti almeno una qualche forma di aggravio procedurale per l'approvazione dell'atto, l'organo di raccordo tra Regione ed enti locali rischia di divenire incapace di incidere concretamente sulle decisioni della Regione<sup>105</sup>.

Il successivo titolo VIII, composto dal solo art. 65, riguarda i rapporti della Regione con l'Ue, con gli altri Stati e con enti territoriali interni ad altri Stati, rinviando alle norme di procedura statali e alla legge regionale<sup>106</sup>. In proposito, merita di essere evidenziato che lo statuto molisano – al pari di altri statuti di “seconda generazione” – prevede l'adozione di una legge comunitaria con

<sup>102</sup> Campobasso ed Isernia sono i due capoluoghi di Provincia, mentre la rappresentanza di Termoli è probabilmente dovuta alla circostanza che si tratta della seconda città della Regione per numero di abitanti e del centro più importante della zona costiera.

<sup>103</sup> Si tratta di una previsione aggiunta dalle deliberazioni 213 e 258/2012. Con le medesime deliberazioni si è altresì modificata la composizione dell'organo, che – ai sensi del vecchio art. 66, co. 2 – doveva essere composto da: i Presidenti delle Province; i Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia; tre Sindaci eletti dai Sindaci dei Comuni di ciascuna Provincia; due presidenti di comunità montana, uno per ciascun ambito provinciale.

<sup>104</sup> *Supra*, par. 6.2.

<sup>105</sup> Sia consentito, al riguardo, un rinvio a D. CODUTI, *Consiglio delle autonomie locali (dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg.\*\*\*, tomo I, Torino, 2008, part. pp. 218-219.

<sup>106</sup> L'art. 67, co. 1, del testo statutario approvato nel 2011 («La Giunta regionale, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, della legge comunitaria e degli indirizzi impartiti dal Consiglio regionale, realizza la partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea»), identico all'art. 65, co. 1, st., è stato impugnato dal Governo ma, anche in questo caso, la Consulta ha respinto le censure con la più volte citata sent. 63/2012.



cadenza annuale<sup>107</sup> e una relazione periodica del Presidente della Giunta al Consiglio regionale sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Ue<sup>108</sup>.

#### 10. *Gli organi statutari non necessari*

Il titolo IX del nuovo statuto è dedicato agli organi di consultazione e garanzia: Consiglio regionale dell'economia e del lavoro e Consulta statutaria.

Quanto al primo, si tratta di un organo di consultazione del Consiglio regionale e della Giunta, che rappresenta categorie produttive, formazioni sociali e sindacati «e contribuisce all'elaborazione delle normative e della programmazione di carattere economico-sociale della Regione». Invero, organi simili (c.d. Crel) sono istituiti in gran parte delle Regioni<sup>109</sup>, sulla falsariga del Cnel di cui all'art. 99 Cost., e, al pari dell'organo "ausiliario" previsto dalla Costituzione, si può nutrire più di un dubbio sulla loro concreta utilità<sup>110</sup>.

Passando alla Consulta statutaria, essa rappresenta una delle novità più significative del nuovo statuto. Si tratta di un organo tecnico, composto «di tre esperti in materie giuridiche, scelti tra magistrati, anche a riposo, docenti universitari e avvocati, eletti dal Consiglio regionale con voto limitato»<sup>111</sup>. Il compito preminente della Consulta statutaria è quello di pronunciarsi sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali "in vigore", dietro richiesta di almeno un quinto dei componenti del Consiglio regionale, e sull'interpretazione dello statuto nei conflitti tra gli organi della Regione, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale o del Presidente della Giunta regionale. Le pronunce della Consulta sono immediatamente pubblicate nel BUR e sono comunicate al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Giunta i quali, ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni, promuovono idonee iniziative per l'eventuale adeguamento. Tale disciplina delinea un ruolo piuttosto limitato dell'organo. Infatti, poiché i pareri della Consulta sono forniti su atti normativi già "in vigore", essa non è in grado di incidere sul contenuto degli atti prima della loro approvazione; inoltre, per gli organi di governo della Regione non v'è alcuna conseguenza in caso di parere negativo, avendo essi solo l'onere – assai generico – di "promuovere idonee iniziative per l'eventuale adeguamento". Per valorizzare la Consulta statutaria, invece, sarebbe stato necessario inserire il suo intervento all'interno dell'*iter* di approvazione di leggi e

---

<sup>107</sup> Cfr., ad es., st. Lazio, art. 11, st. Lombardia, art. 39, st. Piemonte, art. 42, e st. Veneto, art. 33, co. 3, lett. e.

<sup>108</sup> Analogamente, st. Abruzzo, art. 34, co. 4, che prevede una relazione periodica «e comunque ogni sei mesi».

<sup>109</sup> Cfr. art. 24 st. Campania; art. 59 st. Emilia-Romagna; art. 71 st. Lazio; art. 68 st. Liguria; art. 40 st. Marche; art. 87 st. Piemonte; art. 46, st. Puglia, che prevede una Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale; il nuovo st. Veneto non contempla un organo analogo ma la l. reg. 11/2005 ha previsto la Conferenza regionale sulle dinamiche economiche e del lavoro; invece, l'art. 56 st. Calabria che prevedeva il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro è stato abrogato dalla l. reg. 3/2010, art. 6; infine, l'art. 73 st. Abruzzo prevede la Conferenza regionale per la programmazione, mentre l'art. 61 st. Toscana prevede la Conferenza permanente delle autonomie sociali (l. reg. 20/2007).

<sup>110</sup> Sulla crisi del Cnel e sulla previsione dei c.d. Crel si v. L. CAPPUCCIO, *Art. 99*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., part. pp. 1933-1934 e 1936-1937, nonché il d.d.l. cost. A.S. 1429-A, XVII Legislatura, che contempla la soppressione dell'organo costituzionale.

<sup>111</sup> Così art. 67, co. 2, st.

regolamenti regionali, prevedendo altresì degli aggravii procedurali a carico della Giunta e del Consiglio regionale per le ipotesi in cui avessero inteso approvare gli atti in difformità dal parere reso dall'organo di garanzia, come opportunamente previsto da altre Regioni<sup>112</sup>.

Come si è già visto<sup>113</sup>, nel procedimento di formazione di leggi e regolamenti regionali è invece coinvolto il Comitato per la legislazione, organo interno del Consiglio regionale deputato a vagliare anche il rispetto dello statuto. Considerando la coesistenza dei due organi, parrebbe che il Comitato sia deputato ad intervenire durante l'*iter* di formazione degli atti normativi, la Consulta, invece, solo dopo la loro entrata in vigore; tuttavia, mentre quest'ultima si configura come un organo tecnico e terzo rispetto al Consiglio regionale, il Comitato per la legislazione è un organo politico, composto garantendo la distinzione tra maggioranza e opposizione consiliare, con il rischio che le sue decisioni abbiano natura politica e non tecnica. Sicché, sarebbe stato forse preferibile distinguere i compiti di ciascuno degli organi coinvolti nei procedimenti normativi. Alla Consulta si sarebbe potuto attribuire il compito di esprimersi già sui progetti di leggi e regolamenti regionali in merito alla compatibilità con lo statuto, prevedendo conseguenze significative in caso di parere negativo dell'organo. Al Comitato per la legislazione si sarebbe potuto riconoscere il compito di valutare la qualità di tali progetti; così facendo, peraltro, il Comitato sarebbe stato meno coinvolto nel confronto tra maggioranza ed opposizione, potendosi ritagliare un ruolo di terzietà che ne avrebbe anche giustificato una composizione paritetica. Infine, in capo alle commissioni consiliari permanenti si sarebbe dovuta conservare la funzione consultiva nei confronti della Giunta regionale nel procedimento di adozione dei regolamenti regionali, con due conseguenze positive: lasciare tale funzione ad organi specializzati per materia; affrancare da tale compito il Comitato per la legislazione.

Quanto alle altre funzioni della Consulta statutaria, si è già osservato in precedenza<sup>114</sup> che appare da condividere la decisione di attribuirle il compito di esprimersi sulla regolarità e sull'ammissibilità delle richieste di *referendum*, perché organo tecnico ed esterno al circuito di determinazione dell'indirizzo politico regionale.

## 11. La revisione

L'ultimo titolo dello statuto molisano, il X, riguarda le disposizioni finali e transitorie.

Quanto al procedimento di revisione, lo statuto rinvia quasi integralmente alla Costituzione, limitandosi a prevedere che le proposte di revisione non approvate dal Consiglio regionale non possano essere ripresentate prima di un anno<sup>115</sup> e che l'abrogazione totale dello statuto è ammessa soltanto previa deliberazione di un nuovo statuto. Lo statuto prevede altresì la sua entrata in vigore

---

<sup>112</sup> Ad es., l'approvazione a maggioranza assoluta (art. 80 st. Abruzzo; art. 68 st. Lazio; art. 60 st. Lombardia), l'obbligo di motivazione (art. 69 st. Emilia-Romagna) oppure l'obbligo di riesame (art. 57 st. Toscana; art. 82 st. Umbria).

<sup>113</sup> *Supra*, par. 5.1.

<sup>114</sup> *Supra*, par. 4.

<sup>115</sup> In senso analogo lo st. Calabria (art. 58, co. 2), mentre l'art. 101 st. Piemonte prevede la preclusione per la medesima legislatura regionale.

senza un periodo di *vacatio*<sup>116</sup>, bensì «il giorno successivo a quello della sua pubblicazione, conseguente alla promulgazione, nel Bollettino ufficiale della Regione»<sup>117</sup>.

Infine, lo statuto riconosce l'esigenza di adeguare il regolamento interno del Consiglio regionale alla nuova *lex fundamentalis* regionale, disponendo che sino a tale adeguamento e all'approvazione delle leggi regionali attuative, continuino ad esercitare le loro funzioni i vecchi organi regionali: in particolare, la Commissione per la verifica delle condizioni di eleggibilità e la Conferenza regionale delle autonomie locali, in attesa dell'istituzione, rispettivamente, della Giunta per le elezioni e del Consiglio delle autonomie locali<sup>118</sup>.

## 12. Conclusioni

Giunti al termine dell'esame delle disposizioni del nuovo statuto molisano, è possibile svolgere alcune considerazioni conclusive.

In generale lo statuto appare poco innovativo, poiché il legislatore statutario molisano non ha saputo cogliere gli spunti derivanti dai tredici statuti ordinari già approvati dalle altre Regioni e dalla giurisprudenza costituzionale.

Due innovazioni degne di rilievo appaiono il Comitato per la legislazione e la Consulta statutaria, perché potrebbero essere utili a migliorare la qualità della normazione regionale e, considerato quanto accaduto durante l'*iter* di approvazione dello statuto, la Regione Molise pare averne francamente bisogno. Tuttavia, come si è già accennato, il modo in cui i due organi sono strutturati, i loro compiti e la loro stessa coesistenza potrebbero minare l'efficacia della loro azione. Occorrerà attendere, dunque, la loro istituzione, auspicando che sia il Comitato sia la Consulta vengano valorizzati al meglio, così da favorire un miglioramento della qualità della normazione regionale.

Invece, un aspetto particolarmente criticabile del nuovo statuto è rappresentato dall'assenza di forme innovative di valorizzazione della partecipazione popolare. Come si è visto, infatti, il legislatore statutario molisano è stato poco attento al tema della partecipazione popolare, poiché ha previsto pochi strumenti e probabilmente poco incisivi, non riproponendo, addirittura, alcuni istituti di partecipazione previsti nello statuto molisano del 1971.

In effetti, la scarsa attenzione al tema della partecipazione popolare è evidente proprio nel raffronto con lo statuto molisano previgente. Come si è visto, le deliberazioni del Consiglio regionale 213 e 258/2012 hanno modificato l'art. 1 del nuovo statuto, eliminando tra i soggetti costitutivi della Regione «le comunità che vi risiedono»; ebbene, lo statuto del 1971 esordiva affermando: «La Regione (...) garantisce la partecipazione dei cittadini alle scelte politiche della

---

<sup>116</sup> A differenza di altri statuti, quali, ad es., quelli calabrese (art. 59, co. 6) e marchigiano (art. 57, co. 3), che prevedono un periodo di *vacatio* di quindici giorni.

<sup>117</sup> Così l'art. 70 st., analogamente a quanto previsto, ad es., dagli statuti di Liguria (art. 77, co. 1) e Veneto (art. 65).

<sup>118</sup> Anche le disposizioni transitorie, contenute nel vecchio art. 71, sono state modificate dalle deliberazioni 213 e 258/2012.

comunità nazionale e della politica regionale, alla funzione legislativa ed amministrativa» (art. 1, co. 2).

Dunque, il nuovo statuto molisano, oltre ai dubbi sollevati dal problematico *iter* di approvazione, sembra un'occasione mancata, perché in una Regione con una popolazione numericamente contenuta<sup>119</sup>, rafforzare la partecipazione popolare poteva consentire di valorizzare la stessa autonomia regionale. Invero, la competenza statutaria in tema di forma di governo di cui all'art. 123 Cost. può andare oltre la mera configurazione dei rapporti tra gli organi di governo della Regione<sup>120</sup>, potendosi estendere anche all'individuazione dei principi e dei criteri che definiscono il modo in cui il potere pubblico può essere esercitato dagli apparati regionali<sup>121</sup>, stabilendo come l'Ente deve essere governato e come si configurano i suoi rapporti con i cittadini<sup>122</sup>. Dunque, rafforzando gli istituti di partecipazione popolare, il coinvolgimento diretto della comunità regionale nelle decisioni fondamentali dell'Ente avrebbe potuto costituire il principio guida per l'esercizio dei poteri degli organi di governo della Regione<sup>123</sup>. Il legislatore statutario molisano, invece, ha impiegato anni per elaborare un testo che – per certi versi – potrebbe addirittura far rimpiangere lo statuto del 1971.

---

<sup>119</sup> La popolazione della Regione nel 2013 era di 313.341 unità; dato tratto dal sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>120</sup> Ma anche limitandosi a questo aspetto, non pare che lo statuto molisano abbia sfruttato i margini a disposizione, come si è osservato *supra*, parr. 5.1 e 5.2.

<sup>121</sup> Si v., al riguardo, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, part. p. 140.

<sup>122</sup> In questo senso, R. BIFULCO, *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, p. 1762.

<sup>123</sup> Sulla idoneità della partecipazione a rafforzare la democrazia regionale si rinvia a V. DE SANTIS, *La partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Torino, 2013, part. pp. 96 ss.