

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI FORMA DI GOVERNO REGIONALE A VENT'ANNI DALLA LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999*

STEFANO CATALANO**

Sommario

1. Premessa. – 2. Il vincolo dell'armonia con la Costituzione. – 3. I confini tra forma di governo e materia elettorale. – 3.1. La divisione delle competenze normative. – 3.2. La necessaria precedenza cronologica dell'adozione degli statuti rispetto alla approvazione delle leggi elettorali regionali. – 3.3. L'impossibilità per gli statuti di indicare norme generali sul sistema di elezione. – 3.4. L'incompatibilità fra la carica di consigliere ed assessore regionale. – 3.5. La *prorogatio* degli organi regionali. – 3.6. Il 'problema' della determinazione del numero dei consiglieri regionali. – 4. La definizione di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. – 5. Il rapporto fiduciario fra Consiglio ed esecutivo regionale. – 5.1. Approvazione del programma ed esclusione del voto di fiducia iniziale. – 5.2. Censura ai singoli assessori regionali.

Abstract

The essay analyzes the decisions of the Constitutional Court on the form of government of the Regions. The problems faced by the Constitutional Court after constitutional law 1/1999 are analysed. The main themes are: 1) electoral system for the 'Presidente' and the 'Consiglio'; 2) links between Consiglio and Presidente; 3) the powers of the Consiglio and Presidente after the expiry of their term of office (prorogatio).

Suggerimento di citazione

S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge regionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020. Disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it

* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione al convegno «La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999» che si è tenuto l'11 dicembre 2019 nell'aula Falcone e Borsellino del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona. La pubblicazione rientra tra le attività del team di ricerca "Processi decisionali e fonti del diritto" del Progetto di Eccellenza MIUR 2018/2022 del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona.

** Professore associato di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Verona
contatto: stefano.catalano@univr.it

1. Premessa

Nel ragionare sulla forma di governo regionale a venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 che è intervenuta in maniera assai significativa sul punto, non si può prescindere dall'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa ha rappresentato un elemento assolutamente centrale per la specifica concretizzazione, da parte delle Regioni, dei principi contenuti nella riforma appena richiamata. L'attuazione dei precetti costituzionali, infatti, è avvenuta sotto la vigilanza, ma potremmo dire, non di rado, sotto la guida della Corte costituzionale. L'esame della sua giurisprudenza mostra come assai spesso ci sia stata una lettura rigorosa, forse a volte eccessiva, delle nuove norme costituzionali. In alcuni casi, ciò ha avuto la conseguenza di restringere i margini di manovra delle Regioni nel momento in cui hanno adottato i nuovi statuti cui spetta, ora, la determinazione della forma di governo, in armonia con la Costituzione.

Questa tendenza emerge dall'analisi dei diversi filoni giurisprudenziali che si occupano delle questioni connesse con le numerose 'facce' che compongono il 'prisma della forma di governo regionale'. In generale, si tratta di una giurisprudenza assai ricca e, salvo qualche eccezione, coerente. A volte, inoltre, ad esempio per quanto concerne la chiarificazione del concetto di elezione diretta del Presidente della Regione, l'intervento della Corte ha, nel bene o nel male, dato un contributo decisivo al decollo della nuova fase statuyente delle Regioni.

Riconosciutane l'importanza, non si deve nascondere, come si cercherà di mettere in evidenza, il fatto che le statuizioni del Giudice costituzionale non siano sempre condivisibili. Talvolta, per altro, il forte rigore ha reso più complesso il ricorso a soluzioni regionali originali, favorendo una notevole uniformità nelle scelte inserite negli statuti.

Va premesso che ci si concentrerà solo sulla giurisprudenza relativa alla forma di governo delle Regioni a statuto ordinario. Coerentemente con il tema di cui ci si occupa non si darà conto della forma di governo regionale nel suo complesso, ma soltanto della giurisprudenza costituzionale in materia. Non verranno trattati, di conseguenza, tutti i temi collegati alla forma di governo regionale, ma solo quelli affrontati dalla Corte costituzionale. Non si toccherà, allora, neppure il problema della qualificazione dogmatica della stessa forma di governo regionale. Basti comunque ricordare che quella proposta dalla Costituzione e scelta da tutte le Regioni contiene elementi propri sia del sistema presidenziale, ovvero l'elezione diretta del Presidente della Giunta, sia tratti tipici del regime parlamentare, come l'esistenza, pur con caratteristiche peculiari, di un rapporto di fiducia fra esecutivo e Consiglio regionale.

2. Il vincolo dell'armonia con la Costituzione

L'art. 123 Cost., attribuendo allo statuto il compito di determinare la forma di governo delle Regioni ad autonomia ordinaria, pone come limite all'esercizio di tale potestà la necessità che i contenuti dell'atto siano "in armonia con la Costituzione".

La norma originariamente in vigore stabiliva anche che lo statuto dovesse essere in armonia con le leggi della Repubblica¹. La vecchia disciplina, per questo motivo, aveva posto non pochi problemi in merito alla ricostruzione dei rapporti fra lo statuto, riconosciuto già allora dalla Corte costituzionale come fonte di rango superiore alle leggi regionali², e la legislazione ordinaria dello Stato³.

Le problematiche da ultimo richiamate sono state superate dalle modifiche operate dalla legge costituzionale n.1 del 1999 che ha confermato soltanto il vincolo dell'armonia con la Costituzione⁴.

¹ Per quanto riguarda l'esercizio dell'autonomia statutaria nel precedente quadro costituzionale occorre ricordare che la legge ordinaria (art. 6, secondo comma della legge n. 62 del 1953, poi modificata dall'art. 1 della legge n. 1084 del 1970) prescriveva anche che lo statuto non fosse in "contrasto con l'interesse nazionale o con quello di altre regioni". Su quest'ultimo limite e su quello del rispetto delle leggi della Repubblica si rinvia ad A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 83 e ss.

² Con le sentenze nn. 10 del 1980 e 48 del 1983, infatti, la Corte ha chiarito che una legge regionale che si pone in contrasto con una norma dello statuto viola l'art. 123 della Costituzione. In altre parole, lo statuto stesso va considerato norma interposta. Sul punto, *ex plurimis*, G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale (vol. I). Le fonti del diritto*, Torino, 1988, p. 246; U. DE SIERVO, (voce) *Statuti regionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1987, p. 1011 e ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 443.

Tale impostazione pare trovare conferma, anche nel nuovo assetto costituzionale, pur se non in maniera esplicita, nella sentenza n. 313 del 2003 con la quale è stata dichiarata incostituzionale una norma regionale che attribuiva, in palese difformità rispetto alla disciplina statutaria, il potere regolamentare alla Giunta regionale anziché al Consiglio. Su tale aspetto della pronuncia indicata V. COZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *www.federalismi.it* 2003, n. 11.

³ Per maggiori indicazioni su tali aspetti si veda Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000, p. 11 e ss.

⁴ Per ulteriori approfondimenti sul tema sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, p. 31 e ss.

Tale locuzione, sin dalle origini, ha rappresentato un vero e proprio “rompicapo ermeneutico”⁵ e vari sono stati i tentativi di precisarne il significato prescrittivo⁶.

Ci si è chiesti, in primo luogo, se l’armonia potesse essere intesa come semplice rispetto della Costituzione e la risposta data è stata generalmente negativa⁷. Si è escluso, infatti, che ci si trovasse davanti ad un mero richiamo del principio, considerato scontato e naturale, della subordinazione alla Carta fondamentale di ogni fonte primaria⁸.

Ciò posto, il termine in discorso deve indicare, necessariamente, qualche cosa di diverso e di più stringente di quanto previsto per le leggi regionali e statali⁹.

L’obbligo in parola, pur ricostruito assai diversamente, è stato giustamente inteso da alcuni nel senso di imporre agli statuti la necessaria osservanza dei principi generali dell’ordinamento costituzionale¹⁰.

⁵ A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell’ “armonia con la Costituzione” e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 84 e 90. Il termine ‘rompicapo’ è stato utilizzato da A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998, p. 235 e ss.

⁶ Per una ricostruzione delle principali posizioni si veda, in generale, C. PADULA, *Art. 123*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 119.

⁷ Lo sottolinea A. CARDONE, *La ‘terza via’ al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007, p. 181. Allo stesso A. (p. 181 e ss.) si rinvia per una accurata ricostruzione delle tesi dottrinali in tema di armonia con la Costituzione.

⁸ R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2468.

⁹ U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 99; IDEM, *Potestà statutaria e Costituzione*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 258; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell’ “armonia con la Costituzione”*, cit., p. 85 (per ciò che riguarda il periodo precedente alla riforma) e 92 e ss (per il periodo successivo alla riforma) e, in particolare, p. 97. Si limita ad affermare che il vincolo dell’armonia non possa coincidere con quello del rispetto della Costituzione, che sarebbe già affermato dall’art. 117, primo comma, Cost., M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 169. Se intesa in quel senso, infatti, la disposizione costituzionale (art. 123) perderebbe il suo peculiare significato prescrittivo. Ritengono che i termini di ‘rispetto’ ed ‘armonia’ non siano sovrapponibili M. CARLI, C. FUSARO, *Premessa generale*, in *Elezione diretta del presidente della giunta e autonomia statutaria delle regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, p. 25 e s.

¹⁰ R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 543. L’A. non specifica, per altro, quali debbano essere qualificati tali. Si riferisce alla locuzione ‘principi generali dell’ordinamento costituzionale’ anche M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 173 e s. L’A., dopo aver ribadito che gli statuti sono vincolati al rispetto dei principi supremi dell’ordinamento, ritiene che tali atti debbano armonizzarsi anche con i principi che “abbiano portata generale nel sistema della nostra legge fondamentale”. Proprio questi ultimi costituirebbero i ‘principi generali dell’ordinamento costituzionale’. Come esempi vengono indicati l’obbligo di copertura finanziaria delle leggi (art. 81 Cost.) e l’obbligo di assunzione dei pubblici dipendenti mediante concorso (art. 97 Cost.).

Per altri, invece, che hanno considerato in senso ‘debole’ la prescrizione inserita nell’art. 123 Cost. imporrebbe esclusivamente l’intangibilità dei “limiti costituzionali invalicabili” fra i quali andrebbero ricompresi: il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, quello democratico e la tutela dei diritti riconosciuti dalla Carta fondamentale¹¹.

Quanti, al contrario, continuano a considerare l’armonia in maniera più rigorosa ritengono che essa richieda allo statuto non solo la puntuale osservanza di ogni disposizione della Costituzione, ma anche di “inserirsi armonicamente nel complessivo ordinamento della Repubblica”¹². L’imposizione, diversamente da quanto ritenuto da alcuni prima della modifica costituzionale del 1999, atterrebbe esclusivamente “al complesso sistema dei valori sostanziali” che rendono unitaria l’organizzazione statale¹³.

La funzione del limite di cui ci occupiamo potrebbe essere, allora, quella di garantire una certa omogeneità fra gli ordinamenti dello Stato e delle Regioni. Dopo la riforma del Titolo V, infatti, si è tentato di specificare il concetto di armonia traendo spunto dall’esperienza degli stati federali. Dal confronto, secondo taluni, emergerebbe che il fine dell’art. 123 Cost. sarebbe proprio quello da ultimo indicato. In particolare, la differenza fra il vincolo imposto da tale norma e il rispetto della Costituzione sarebbe lo stesso che si ha fra clausole di omogeneità e di supremazia negli Stati federali¹⁴.

¹¹ S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 574 e ss. Secondo l’A. gli statuti sarebbero abilitati a derogare singole disposizioni costituzionali. Il termine armonia, come ricordato nel testo, richiederebbe qualche cosa di meno del rispetto puntuale della Costituzione. La conclusione sarebbe confortata dalla posizione riconosciuta allo statuto, dopo la riforma, nel sistema delle fonti. Inoltre, sempre ad avviso dell’A., se si opinasse diversamente, si avrebbe la conseguenza, ritenuta assurda, che lo statuto, espressione massima dell’autonomia regionale, troverebbe maggiori limiti della legge ordinaria delle Regioni. Ritiene che il concetto di armonia debba garantire uno spazio assai ampio agli statuti il cui limite sarebbe solo quello di “conformazione alla filosofia istituzionale che regge l’intero ordinamento” anche S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra ‘chiusure’ del giudice costituzionale, ‘incertezze’ degli statuti regionali e ‘serrato’ dibattito nella dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 349. Similmente si esprime M. A. SANDULLI, *Prime impressioni sul ruolo dei nuovi statuti regionali*, in *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 36. L’A. afferma che gli statuti regionali dovrebbero, per essere in armonia con la Costituzione, rispettare soltanto i principi fondamentali in essa contenuti.

¹² U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali*, cit., p. 99.

¹³ A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell’ “armonia con la Costituzione”*, cit., p. 100 e ss. La frase riportata si trova a p. 103. Si veda anche F. MANNELLA, *Lo statuto delle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, 2003, p. 139.

¹⁴ M. OLIVETTI, *Lo ‘spirito della Costituzione’: un concetto giuridicamente inutile*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 40; IDEM, *Nuovi statuti*, cit., p. 171. L’A. ritiene che, indubbiamente, lo statuto deve armonizzarsi con i principi supremi dell’ordinamento costituzionale esattamente come le leggi costituzionali. Più complessa risulterebbe l’individuazione di limiti ulteriori. Questi potrebbero essere ricompresi, secondo l’autore, nella categoria dei ‘principi generali dell’ordinamento costituzionale’. Anche S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2361, considera l’armonia come la clausola di omogeneità dell’ordinamento italiano e afferma la necessità che sia l’interprete ad individuarne i contenuti.

Essenziali, per la comprensione del significato dell'armonia con la Costituzione, oltre al dibattito dottrinale, qui sommariamente richiamato¹⁵, sono le indicazioni offerte dalla giurisprudenza costituzionale che si è pronunciata più volte sull'argomento.

Con le sentenze nn. 304 e 306 del 2002 viene innanzitutto chiarito che il riferimento all'armonia, invece di allentare, rinsalda la necessità di "puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione". Tale vincolo, infatti, "mira non solo ad evitare il contrasto con le singole disposizioni (...), ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito". Questa impostazione trova conferma nella successiva sentenza n. 196 del 2003, laddove si afferma che le norme statutarie delle Regioni "dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione", e nelle sentenze nn. 2, 372, 378 e 379 del 2004 che, richiamando le decisioni precedenti, ne ribadiscono, nella sostanza, i contenuti¹⁶.

La formula dell'art. 123 Cost., tuttavia, comporta dei limiti all'autonomia statutaria soltanto quando questi "possano derivare (...) da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione". Infatti, come messo in luce nella sentenza n. 313 del 2003, la libertà di scelta regionale non può essere compressa "in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile" dovendosi intendere che la locuzione 'armonia con la Costituzione' non consenta "un eccesso di costruttivismo interpretativo".

L'orientamento qui ricordato non sembra venir messo in discussione neppure dalla sentenza n. 12 del 2006 che, peraltro, contiene un passaggio a prima vista ambiguo. Decidendo sulla legittimità di una norma dello statuto abruzzese, in effetti, la Corte precisa che "il contesto all'interno del quale si deve procedere alla lettura e all'interpretazione delle norme statutarie" è rappresentato dal "sistema costituzionale complessivo", che si compone sia dei "principi contenuti nelle singole norme della Carta", sia "delle leggi di diretta attuazione" della medesima. Simili affermazioni potrebbero reintrodurre il vecchio limite dell'armonia con le leggi della Repubblica, ampliando eccessivamente il significato dell'attuale vincolo costituzionale. Ciò nonostante, l'apparente contrasto si spiega se si pone mente al fatto che la disposizione all'esame della Corte rientra fra quelle di tipo programmatico. Stando così le cose, pare del tutto comprensibile che tali norme non possano essere in contrasto con le leggi

¹⁵ Per una accurata ricostruzione degli orientamenti dottrinali si vedano G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova, 2008, p. 168 e ss.; A. CARDONE, *La 'terza via' al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 179 e ss.

¹⁶ Ritiene che le sentenze successive alle 304 e 306 del 2002 abbiano confermato l'orientamento da esse inaugurato sul significato dell'armonia con la Costituzione A. CARDONE, *Prime note sul controllo di legittimità costituzionale degli statuti delle Regioni ordinarie*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, p. 37 e s.

statali soprattutto se, come nel caso di specie, di attuazione della Costituzione¹⁷.

Ad ogni modo, l'affermazione più importante ai nostri fini è indubbiamente quella che impone allo statuto di rispettare non solo la lettera ma anche lo spirito della Costituzione. In questo modo vengono, innanzitutto, escluse le tesi secondo cui l'armonia richiederebbe agli statuti soltanto di uniformarsi ai principi costituzionalmente invalicabili e si "stronca sul nascere" l'idea che l'interprete, richiamandosi a tale concetto, possa "liberamente eludere il puntuale dettato costituzionale"¹⁸. Nel complesso, allora, la Corte afferma che "il principio di legalità costituzionale deve essere interpretato nella sua versione più rigida"¹⁹.

La giurisprudenza del Giudice delle leggi lascia, comunque, in parte aperta la questione relativa allo specifico contenuto dell'obbligo costituzionale²⁰ dato che cerca di chiarire un "concetto oscuro" (quello dell'armonia) con un altro "parimenti problematico" (quello dello spirito della Costituzione)²¹.

Infatti, ciò che occorre spiegare ora è proprio il significato di 'spirito della Costituzione'.

Secondo taluno questo non dovrebbe differenziarsi da quello dell'armonia a meno che con esso non si cerchi di ricavare, operando in modo costruttivistico, limiti ulteriori rispetto a quanto sia possibile fare riferendosi soltanto al parametro dell'armonia che dovrebbe richiedere il rispetto, oltre che della lettera, anche dei valori di fondo della Costituzione²².

Non è mancato, peraltro, chi, avendo constatato che la Corte utilizza il concetto di 'spirito della Costituzione' come riferito al rispetto dei principi generali dell'ordinamento²³ (e dunque nello stesso modo in cui andrebbe inteso il limite dell'armonia), abbia in sede di commento alla sentenza n. 2 del 2004

¹⁷ S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2006, p. 780 e s.

¹⁸ C. FUSARO *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1479 e s.

¹⁹ A. CARDONE, *La 'terza via' al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 189. Lo stesso A. osserva, come puoi puntualmente si è verificato, che non è verosimile immaginare un cambiamento di rotta della Corte costituzionale sul modo di intendere il concetto di armonia con la Costituzione.

²⁰ Si vada ancora C. FUSARO *Autonomia statutaria sì*, cit., p. 1480.

²¹ C. PETTINARI, *Note a margine dei concetti di 'armonia con la Costituzione e di 'spirito della Costituzione'*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2003, p. 1893. Anche M. OLIVETTI, *Lo 'spirito della Costituzione'*, cit., p. 41, riconosce che il ricorso alla locuzione 'spirito della Costituzione' non solo non chiarisce la nozione di armonia ma, anzi, crea nuovi dubbi.

²² S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 349 e s.

²³ In questo senso si esprimono: S. GRASSI *Gli statuti tra armonia e continuità nella costituzione*, in *www.federalismi.it* 2004, n. 2.; B. CARAVITA, *La potestà statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia* Milano, 2004, p. 483; IDEM, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 199 e s.

denunciato l'inutilità del ricorso ad una simile nozione in quanto riproporrebbe l'enigma che si nasconderebbe "dietro l'immagine dell'armonia, sostituendo una metafora ad un'altra"²⁴. Del resto, l'operazione compiuta dalla Corte è stata criticata anche perché avrebbe introdotto un'ulteriore clausola generale che sarebbe una sorta di "grimaldello" creato per poter effettuare scelte politiche precluse al Giudice costituzionale²⁵.

Inoltre, partendo dalle argomentazioni della Corte si potrebbe arrivare alla conclusione, ritenuta da più parti inaccettabile, di gravare lo statuto di un numero di vincoli assai maggiori di quanti non ne abbia la legge regionale²⁶.

Per altri lo statuto, per rispettare il dettato dell'art. 123 Cost. dovrebbe, oltre a non violare la Costituzione, ispirarsi ai principi di organizzazione che siano direttamente espressione della forma di stato italiana. Questo non vorrebbe affatto dire che le Regioni, nell'assunzione delle loro determinazioni in materia di forma di governo, debbano conformarsi a tutte le scelte operate del Costituente per l'apparato statale che sarebbero, invece, "un punto di partenza" da cui ricavare i punti fermi più generali attinenti alla forma repubblicana. Lo statuto potrebbe allora operare liberamente le sue scelte organizzative purché rispetti questi vincoli²⁷.

Tuttavia, mutando per un istante prospettiva, si potrebbe cercare una possibile spiegazione del concetto in esame analizzando il terzo comma dell'art. 52 Cost. Questo, riferendosi all'ordinamento delle forze armate, prevede che esso si informi "allo spirito democratico della Repubblica". Tale formula, secondo l'analisi effettuata in dottrina e confermata dalla giurisprudenza costituzionale²⁸, avrebbe il significato di collocare l'organizzazione dell'esercito

²⁴ M. OLIVETTI, *Lo 'spirito della Costituzione'*, cit., p. 42 e s. rileva che se il concetto di armonia va ricostruito come indicato nel testo il riferimento allo pseudo-concetto dello spirito della Costituzione darebbe un contributo "pressoché nullo" alla specificazione dei limiti che incontra lo statuto regionale.

²⁵ M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *www.forumcostituzionale.it*. Il dubbio è espresso anche da A. CARDONE, *La 'terza via' al giudizio di legittimità costituzionale*, cit., p. 202 e ss.

²⁶ A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i 'paletti' della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 395 e ss.; S. GRASSI *Gli statuti tra armonia e continuità*, cit.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 145.

²⁷ C. PETTINARI, *Note a margine dei concetti*, cit., p. 1898 e ss. L'A. individua alcuni principi il cui non rispetto dovrebbe far ritenere violato lo spirito della Costituzione. Fra questi si possono ricordare quello secondo cui i poteri debbano essere organizzati in base ad un modello di pluralismo istituzionale (principio ricavabile dalla sentenza 462 del 1993), la necessaria presenza del rapporto fiduciario, nonché alcuni principi ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale sull'istituto referendario.

²⁸ Ci si riferisce, in particolare, alla sentenza n. 449 del 1999. Questa decisione ha, da un lato, confermato la non estraneità delle forze armate all'ordinamento statale e, dall'altro, fornito un'interpretazione "aperta" del terzo comma dell'art. 52 Cost. da cui discende il riconoscimento dei diritti e delle garanzie costituzionali anche ai militari salvo le limitazioni assolutamente indispensabili. Sul

all'interno del sistema statale e implicherebbe la tutela dei diritti umani e civili della persona. Al militare, insomma, dovrebbero essere riconosciuti i medesimi diritti di ciascun altro individuo salve le limitazioni strettamente necessarie per garantire l'efficienza e l'operatività dell'apparato delle forze armate²⁹. I diritti inviolabili dei militari, come è stato pure chiarito dalla Corte, sarebbero comunque riconosciuti a prescindere dalla specifica norma costituzionale³⁰ il cui valore sarebbe dichiarativo e non costitutivo dal momento che essa conterrebbe l'indicazione di un programma da realizzare³¹.

Peraltro, la Corte ha fatto ricorso allo 'spirito della Costituzione', in molte occasioni. Interessanti sono due decisioni aventi ad oggetto l'art. 2 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza. Con la sentenza n. 8 del 1956 essa ha auspicato una revisione della norma che "la metta al riparo da ogni interpretazione contraria allo spirito della Costituzione" e, successivamente, con la sentenza n. 26 del 1961, pare spiegarne il contenuto affermando che i provvedimenti emanati ai sensi della disciplina del T.U.L.P.S. non debbano porsi in conflitto coi principi dell'ordinamento giuridico. Più precisamente, si afferma che essi (ossia i provvedimenti sopra citati) "non possano essere in contrasto con quei precetti della Costituzione che rappresentano gli elementi cardinali dell'ordinamento".

Anche nelle altre pronunce il richiamo allo 'spirito' pare far riferimento ai valori ispiratori di fondo ed ai principi che informano la Costituzione³².

Da quanto detto potrebbe ricavarsi che per la Corte la formula in esame evocata, se non altro, lo stretto rispetto, oltre che della lettera, proprio dei principi ricavabili dal testo costituzionale complessivamente considerato.

Ne verrebbero confermate, allora, le tesi, sopra condivise, secondo cui il vincolo dell'armonia comporterebbe sia la non violazione delle singole disposizioni della Costituzione, sia la necessaria osservanza dei principi generali da essa deducibili.

punto G. D'ELIA, *Sotto le armi non tacciono le leggi: a proposito della libertà sindacale dei militari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, p. 551 e s.

²⁹ E. ROSSI, *Art. 52*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Milano, 1992 p. 165 e s.

³⁰ Corte cost. sentenza n. 26 del 1979.

³¹ E. ROSSI, *Art. 52*, cit., p. 176 e s.

³² A titolo di esempio si vedano, fra le prime pronunce della Corte, le sentenze nn. 2 e 11 del 1956; 174 del 1973 e, fra le più recenti, le nn. 354 e 373 del 2006. Interessante è anche la sentenza n. 232 del 2018 che, nell'estendere il novero dei soggetti che possono beneficiare ai congedi straordinari per assistere un familiare disabile, fa riferimento proprio allo 'spirito della Costituzione'. In particolare, si afferma come il "congedo straordinario (...) ne avvalora e ne incentiva il ruolo primario nell'assistenza al disabile e valorizza quelle «espressioni di solidarietà esistenti nel tessuto sociale e, in particolare, in ambito familiare, conformemente alla lettera e allo spirito della Costituzione, a partire dai principi di solidarietà e di sussidiarietà di cui agli artt. 2 e 118, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 203 del 2013)".

Accanto a questo limite, per così dire minimo, se ne potrebbe accostare un altro. L'art. 123 Cost., infatti, sembrerebbe porre anche il divieto di 'frode alla Costituzione'. In sostanza, verrebbe proibito di conseguire, con una serie di operazioni in sé e per sé lecite, un risultato non conforme ai precetti ricavabili dalla Costituzione³³.

Inoltre, dalla necessaria armonia potrebbe derivare, soprattutto a seguito delle sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, l'obbligo di compiere scelte coerenti e ragionevoli. In tal modo, la funzione di controllo esercitata dalla Corte comporterebbe un giudizio non solo sulla stretta legittimità, ma anche razionalità delle soluzioni adottate dalle Regioni in sede statuyente³⁴.

In ogni caso, comunque, deve osservarsi che il controllo della Corte non potrà estendersi al merito delle scelte operate dagli statuti, ma dovrà "rimanere ancorato a parametri di legittimità"³⁵.

In conclusione, ciò che pare certo è che la clausola adoperata dalla Costituzione, come poi specificata dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi, abbia un carattere aperto quasi "una valvola di sfogo" cui la Corte può fare riferimento qualora venga messo in discussione il "nucleo intangibile" dei valori costituzionali³⁶.

³³ Nel senso indicato nel testo si esprime G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 185 e s. L'idea che il concetto di spirito possa essere ricondotto al divieto di "frode alla Costituzione" è stata proposta da M. OLIVETTI, *Lo 'spirito della Costituzione'*, cit., p. 44. Lo stesso A., in precedenza, si era pronunciato in maniera dubitativa: M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria*, cit. La posizione affermata nel testo parrebbe essere condivisa anche da C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999: prime attuazioni e giurisprudenza della Corte*, in *Scritti in onore di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 871 e s. Si veda, inoltre, S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 348 e ss.

³⁴ A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., p. 395 ritiene che lo statuto debba essere, in primo luogo, in armonia con sé stesso.

Sul riferimento anche ad aspetti di 'merito' si veda: A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza 'statutaria' della Corte Costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*; IDEM, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it* 2005, n. 10.

³⁵ A. CARDONE, *Prime note sul controllo di legittimità costituzionale degli statuti delle Regioni ordinarie*, cit., p. 38. La posizione espressa nel testo trova conferma nel ragionamento operato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 372 e 379 del 2004.

³⁶ Considera l'armonia "una 'clausola di chiusura' che l'ordinamento mette a disposizione del giudice costituzionale a scopo cautelare" C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente della giunta e autonomia statutaria delle regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, p. 83. L'A. precisa che essa è preposta a protezione dell'ordinamento da qualsivoglia disciplina statutaria che sia in disarmonia con l'intero ordinamento costituzionale. Nel medesimo senso R. TARCHI, D. BESSI, *Art. 123*, cit., p. 2469. Anche il riferimento allo spirito pare avere lo stesso significato come nota C. FUSARO *Autonomia statutaria sì*, cit., p. 1480. In questo senso anche A. MORRONE, *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in *www.forumcostituzionale.it*.

Ragionando del vincolo in esame merita un cenno la sentenza n. 198 del 2012 che ritiene legittima la limitazione del numero dei consiglieri regionali imposto con disciplina primaria statale. La nozione di armonia con la Costituzione esplicitata in quella occasione parrebbe molto rigorosa e, se ‘presa sul serio’, darebbe l’idea di reintrodurre persino il limite, presente nella versione originaria della Costituzione, dell’armonia con le leggi della Repubblica³⁷. Tuttavia, a parere di chi scrive, la decisione in esame risulta del tutto eccezionale e le indicazioni in tema di armonia devono essere valutate con riferimento esclusivo al giudizio concluso in quella sede³⁸. In altre parole, non si ritiene di dover mettere in discussione la ricostruzione prima proposta. Per altro, non si può non sottolineare come nel giudizio concluso con la sentenza n. 198 del 2012 non fosse in discussione la legittimità di disposizioni statutarie. Anche per questo non si ritiene di dare un peso particolarmente rilevante alle motivazioni della pronuncia in tema di armonia.

Comunque, della sentenza e del suo singolare modo di ricostruire il vincolo di cui all’art. 123 Cost. si darà conto successivamente, quando si tratterà del problema specifico della indicazione del numero dei componenti dei Consigli regionali.

3. I confini tra forma di governo e materia elettorale

Uno dei temi che più ha occupato la giurisprudenza costituzionale sulla forma di governo regionale riguarda la delimitazione dei confini fra la materia della ‘forma di governo’, e quella elettorale. Nei paragrafi che seguono si esamineranno gli aspetti più significativi.

3.1. La divisione delle competenze normative

Nel discorrere sul contributo che la giurisprudenza costituzionale ha dato in tema di forma di governo regionale, non può non essere specificamente affrontato il discorso relativo alla individuazione dei ‘confini’ entro i quali sussiste la competenza statutaria in tale ambito. In particolare, è necessario approfondire i rapporti fra forma di governo e materia elettorale. Come noto, le questioni sono strettamente connesse³⁹. Il collegamento pare talmente forte che risulta

³⁷ Sul punto si vedano le condivisibili notazioni critiche di F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 4, p. 3 e ss.

³⁸ In questo senso M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, p. 1018 e s. L’A. auspica che la decisione resti isolata.

³⁹ Il rilievo è pressoché unanime in dottrina. Si vedano, per tutti, C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, p. 117 e ss.; L. ELIA, (voce) *Governo (forma di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 648 e ss. Sul legame fra materia elettorale e forma di governo regionale R. TOSI, *Le ‘leggi statutarie’*, cit. p. 49; IDEM, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit. p. 537; F. LANCHESTER, *Il sistema*

difficile ragionare sulla prima senza doversi confrontare con le modalità attraverso le quali i singoli soggetti vengono preposti alle cariche rappresentative⁴⁰.

Partendo da una tale impostazione, allora, sarebbe stato probabilmente opportuno, con la riforma realizzata con la legge costituzionale n. 1 del 1999, attribuire la facoltà di disciplinare entrambi gli aspetti alla stessa fonte normativa e, più precisamente, allo statuto⁴¹.

Tuttavia, ciò non è accaduto⁴². L'art. 123 Cost. riconosce, infatti, allo statuto la possibilità di assumere le determinazioni sulla forma di governo, mentre l'art. 122, primo comma, Cost. prevede che "il sistema di elezione", nonché i "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, degli altri componenti della Giunta regionale e dei consiglieri regionali", devono essere disciplinati dalla legge regionale "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"⁴³.

Se si considera poi che l'art. 122, quinto comma, Cost., consente esplicitamente allo statuto di scegliere in merito alla modalità di elezione del Presidente della Giunta, potendo derogare al meccanismo dell'elezione a suffragio universale e diretto, risulta chiaro che in tema elettorale sono, sia pur in maniera

elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione, in Verso una fase costituente delle Regioni?, Milano, 2001, p. 25; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna Parlamentare* 2000, p. 619 e s.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici*, cit., p. 580; C. FUSARO, C. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, I, Torino, 2001, p. 3; A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, in B. CARAVITA (a cura di) *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 15 e s.; S. DURANTI, *I sistemi elettorali*, *ivi*, p. 123 e s.

⁴⁰ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. p. 101.

⁴¹ A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 619; A. BARBERA, *La 'elezione diretta' dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 573; V. SANNONER, *La potestà statutaria delle Regioni: un nodo interpretativo da sciogliere*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 254; E. STRADELLA, *La "materia elettorale regionale" tra legge regionale ed altre fonti*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Padova, 2007, p. 129 e 131 e s. Quest'ultima osserva come la scelta operata sia frutto della volontà di limitare la "capacità di autodefinizione" delle Regioni. Di opinione differente è C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 44 e s. L'A., infatti, condivide la separazione di competenze operata dalla Costituzione per due ragioni. In primo luogo, pur riconoscendo, come si è detto, la stretta connessione fra i due ambiti, osserva che la materia elettorale incide anche su aspetti inerenti alla forma di stato. Inoltre, condurrebbe alle medesime conclusioni un'interpretazione non eccessivamente enfaticamente dell'autonomia statutaria riconosciuta alle Regioni.

⁴² Considera "artificiosa" la differenziazione compiuta dall'art. 122 Cost. M. LUCIANI, *Brevi note a chiusura*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, 2009, p. 186.

⁴³ Questo ampio spazio attribuito alla legge statale ha fatto ritenere a taluno (M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 465) che la norma indicata potesse rappresentare un vero e proprio 'cavallo di Troia' per l'introduzione di una legge cornice in materia di forma di governo regionale.

diversa, ipoteticamente abilitate ad intervenire tre distinte fonti: lo statuto, la legge statale e la legge regionale⁴⁴.

Con riguardo al tipo di competenza legislativa come poi precisato dalla Corte costituzionale, va detto che quella dell'art. 122 Cost. deve essere considerata di tipo concorrente⁴⁵. Ci si è chiesti, poi, se fosse necessaria una previa legge dello Stato o se fosse possibile un immediato intervento regionale. In questo secondo caso ci si è posti il problema di comprendere se il margine di manovra regionale fosse, nella sostanza, libero, ovvero se esse avessero dovuto rispettare i principi comunque ricavabili dal sistema normativo nazionale⁴⁶.

Su tali punti è intervenuta la Corte costituzionale. Con una prima decisione, l'ordinanza n. 383 del 2002, ha accolto l'interpretazione che intende la dizione "nuove leggi elettorali", come riferita esclusivamente a quelle regionali⁴⁷. La legislazione statale in materia elettorale continua, comunque, a trovare applicazione sino all'entrata in vigore della normativa regionale, in base al principio di continuità, in quanto conforme al precedente testo costituzionale⁴⁸ (si

⁴⁴ A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell' "armonia con la Costituzione*, cit., p. 105 e s. L'A. definisce come una "pericolosa contraddizione" la differente disciplina costituzionalmente prevista. La scelta operata dal legislatore costituzionale viene considerata incongrua ed illogica, vista la connessione fra i due ambiti, da M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto* 2000, p. 209. Considera criticamente il concorso di fonti R. TOSI, *Le 'leggi statutarie'*, cit. p. 49 e s. Ritieni che le competenze dello statuto e della legislazione elettorale possano essere conciliate: M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. Carlassare, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI (a cura di), *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002, p. 81 e ss. Si veda, inoltre, A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999 p. 1070 e ss.

⁴⁵ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. p. 101; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 478 e ss, in particolare p.484 e s; A. SPADARO, *I "contenuti" degli statuti regionali*, cit., p. 112; C. PADULA, *Art. 122*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1106; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, p. 159; R. TOSI, *Le 'leggi statutarie'*, cit. p. 50; L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 1551; A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, cit., p. 1 e s. Considera tale competenza concorrente, sia pur *sui generis*, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici*, cit., p. 580. La peculiarità della legge cornice statale deriverebbe da tre fattori: 1) impossibilità di immediata applicazione della normativa statale; 2) possibilità di un elevato contenuto politico delle scelte regionali; 3) necessità di tenere in considerazione e di non limitare lo spazio di scelta riservato allo statuto dagli artt. 122 e 123 Cost.

⁴⁶ Per i riferimenti bibliografici sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., p. 46 e s.

⁴⁷ A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, cit., p. 17.

⁴⁸ Nella decisione richiamata si osserva che, con l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, "il legislatore costituzionale ha disposto il mantenimento in vita della legislazione statale vigente finché la Regione non abbia esercitato il potere normativo ad essa attribuito dal nuovo art. 122 della Costituzione".

D. NARDELLA, *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V? (nota a sent. n. 201 del 2003 e*

vedano nello stesso senso le sentenze nn. 196 e 201 del 2003 e le ordinanze nn. 223 del 2003 e 244 del 2005).

Per ciò che attiene alla possibilità per le Regioni di approvare la disciplina di dettaglio prima che il legislatore statale detti i principi della materia, la soluzione accolta dalla Corte è stata nel senso di ammettere l'esercizio del potere legislativo di dettaglio indipendentemente dall'approvazione della normativa statale. La sentenza n. 196 del 2003 (confermata dalla sentenza 201 del 2003), dopo aver chiarito che "la potestà legislativa in tema di elezione (...) spetta ormai alle Regioni", esclude che tale facoltà "possa essere esercitata solo dopo che lo Stato abbia dettato i principi fondamentali"⁴⁹. Le Regioni, nell'intervenire, dovranno rispettare, come negli altri ambiti in cui sussiste una competenza di tipo concorrente, i principi ricavabili dal complesso della legislazione nazionale⁵⁰.

L'importanza di tale problema, comunque, si è assai ridotta a seguito dell'entrata in vigore della legge 2 luglio 2004 n. 165 intitolata: "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione".

3.2. La necessaria precedenza cronologica dell'adozione degli statuti rispetto alla approvazione delle leggi elettorali regionali

Prima di ogni altra considerazione sull'art. 122 Cost. occorre ricordare che l'art. 5, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999 detta, in via transitoria, la disciplina delle operazioni elettorali. Tale regolamentazione resta applicabile "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione". Dunque, la cessazione di tale regime è subordinata a una duplice condizione⁵¹. Ne deriva, soprattutto, che non sia generalmente ammissibile, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2010, l'adozione di un'organica legge elettorale regionale prima dell'approvazione dello statuto⁵². Infatti, si

ord. n. 223 del 2003), in *Le Regioni*, 2004, p. 146 e ss.; A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1269 e ss.; STERPA, *Commento all'articolo 1*, cit., p. 12.

⁴⁹ L'affermazione della Corte viene giustificata dal fatto che non vi sarebbe alcuna ragione per accogliere la prospettiva opposta che avrebbe, per altro, il possibile effetto di "paralizzare l'esercizio della competenza regionale a tempo indeterminato".

⁵⁰ Il principio "per cui la legislazione regionale può disciplinare le nuove materie (...) nel rispetto dei principi fondamentali che si ricavano dalla preesistente legislazione statale" è enunciato, per altro, già nella sentenza n. 282 del 2002.

⁵¹ Su tali aspetti A. STERPA, *Commento all'articolo 1*, cit., p. 12 e ss. e, volendo, S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., p. 45.

⁵² Con la sentenza n. 4 del 2010 è stato deciso il giudizio di legittimità costituzionale relativo alla legge Regione Campania 27 marzo 2009, n. 4 che contiene la nuova disciplina elettorale. Quest'ultima, entrata in vigore prima del nuovo statuto, contenendo norme sull'elezione del Presidente della Regione e del Consiglio, era stata impugnata dal Governo in quanto avrebbe, fra l'altro, violato l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999. La Corte, dopo aver svolto le argomentazioni indicate nel testo

osserva nella decisione, la *ratio* della disposizione è quella di “evitare che il rapporto tra forma di governo regionale (...) e legge elettorale regionale possa presentare aspetti di incoerenza dovuti all’inversione, temporale e logica, tra la prima e la seconda”, considerato anche che la normativa elettorale ha lo scopo di fornire alla forma di governo “strumenti adeguati di equilibrato funzionamento”. Nello stesso senso si esprime la sentenza n. 45 del 2011. Nel dichiarare costituzionalmente illegittima, per violazione della citata norma transitoria, una legge elettorale approvata dalla Regione Basilicata prima della revisione statutaria, si riprende la pronuncia del 2010 sia nel punto in cui segnala l’inversione temporale e logica, sia nel punto in cui evidenzia come “l’entrata in vigore e l’applicazione della legge elettorale prima dello statuto potrebbero introdurre elementi originari di disfunzionalità, sino all’estremo limite del condizionamento del secondo da parte della prima, in violazione o elusione del carattere fondamentale della fonte statutaria”. Tuttavia, la stessa Corte, nella medesima decisione, non chiude totalmente ad ogni intervento legislativo elettorale precedente al nuovo statuto⁵³. In particolare, riprendendo quanto detto sin dalla sentenza n. 196 del 2003, si ricorda che, pur essendo “esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale (...) ciò non implica che la legge regionale non possa modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti”. Inoltre, non sembra venir meno la distinzione, ricavabile dalla sentenza n. 3 del 2006, fra leggi elettorali ad entrata in vigore differita e ad entrata in vigore condizionata all’adozione degli statuti. Mentre le prime non eliminano i problemi di incoerenza e di disfunzione di cui si è detto, le seconde parrebbero, proprio in virtù della loro condizionalità, superare le obiezioni⁵⁴. Ciò purché, ovviamente, al termine dell’*iter* di adozione delle due fonti regionali la legge elettorale sia in armonia con lo statuto.

che farebbero presagire una dichiarazione di illegittimità costituzionale, dichiara, invece, la cessazione della materia del contendere sul presupposto che, nel caso di specie, il fine perseguito dalla norma costituzionale non è stato aggirato dal momento che il nuovo statuto, il cui *iter* di approvazione è stato parallelo a quello della legge elettorale, è entrato in vigore pochi giorni dopo la legge elettorale stessa e, comunque, nelle more del giudizio pendente davanti alla Corte.

Sottolinea che la sentenza 4 del 2010 “corrobora la tesi della necessaria precedenza della fonte statutaria rispetto alla legge elettorale” G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto: la Corte “interpreta” i propri precedenti o li rettifica?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, p. 637.

⁵³ I margini di manovra regionali sono, ad ogni modo, “tutt’altro che chiari ed univoci”. La condivisibile osservazione è di G. TARLI BARBIERI, *Ancora una sentenza della Corte costituzionale su una legge elettorale regionale intervenuta prima dello Statuto*, cit., p. 640.

⁵⁴ G. D’ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1, p. 4 e s.

3.3. L'impossibilità per gli statuti di indicare norme generali sul sistema di elezione

Risulta interessante interrogarsi anche sul significato della locuzione “sistema di elezione”. Dalla sua interpretazione dipende, infatti, l'ampiezza della competenza concorrente prevista dall'art. 122, primo comma, Cost. e, di conseguenza, la delimitazione degli spazi di intervento della legge regionale e degli statuti.

Sulla possibilità, per la normativa statutaria, di stabilire norme generali nell'ambito del ‘sistema elettorale’ le posizioni avanzate in dottrina sono state assai differenti.

Da un lato, si è dubitato circa l'ammissibilità di una soluzione di questo tipo. Alla luce della nuova normativa costituzionale, infatti, lo statuto sarebbe una fonte primaria subordinata soltanto alla Carta fondamentale, mentre la materia di cui ci si occupa ricadrebbe nel novero delle competenze di tipo concorrente cosicché esso non potrebbe intervenire e, nel caso in cui ciò avvenga, risulterebbe vincolato, oltre che alle disposizioni della Costituzione, ai principi fondamentali della materia⁵⁵.

Da un diverso angolo visuale, si è formulata l'idea che in sede statuyente non sia preclusa l'individuazione di principi relativi al sistema elettorale⁵⁶. In primo luogo, per quel che concerne il Presidente della Giunta regionale, sarebbe la stessa Costituzione ad ammetterlo consentendo la deroga del modello di elezione proposto nell'ultimo comma dell'art. 122 Cost.⁵⁷. In secondo luogo, andrebbe valorizzata la lettura sistematica del primo comma di tale articolo che, interpretato assieme alle norme sulla forma di governo regionale, porterebbe a concludere nel senso della sussistenza della facoltà di cui si parla salva la necessità di rispettare le indicazioni generali ricavabili dalla legislazione statale⁵⁸.

⁵⁵ R. TOSI, *Le ‘leggi statutarie’*, cit. p. 49 e ss. L'A sostiene che la scelta del legislatore costituzionale sia stata quella di espungere la materia elettorale dalla forma di governo da intendere non in senso dottrinale ma come ambito di disciplina dello statuto. Tuttavia, sottolinea come non ci si possa spingere fino a considerare illegittima un'eventuale disposizione statutaria in materia elettorale. In questo caso, comunque, lo statuto dovrebbe attenersi al rispetto dei principi indicati dalla legge statale. Si avrebbe, così, un caso di ‘sopravvivenza’ del vecchio limite dell'armonia con le leggi della Repubblica. Condivide quest'ultima osservazione: C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. p. 108.

⁵⁶ E. BALBONI, *Annotazioni sul ‘caso Calabria’: l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 786 e ss; L. BUFFONI, *La disciplina regionale*, cit., p. 1559.

⁵⁷ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 468; A. FERRARA, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie nella materia elettorale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 192. Quest'ultimo rileva come la disposizione del primo comma dell'art. 122 Cost. si ponga in contrasto con la previsione operata dall'ultimo comma del medesimo articolo in merito alla nomina e revoca degli assessori da parte del Presidente della Giunta regionale.

⁵⁸ M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni*, cit., p. 731.

Inoltre, secondo qualche autore, “non solo appare del tutto probabile” ma “addirittura doveroso” che nello statuto vi siano norme di principio in materia⁵⁹.

Sul tema si è pronunciata, con due rilevanti decisioni, la Corte costituzionale. La sentenza n. 196 del 2003, occupandosi della *prorogatio* degli organi regionali (su cui si tornerà oltre), ha riconosciuto alle Regioni un certo margine di manovra, facendo intendere, almeno ad una prima analisi, di dare un significato ampio al concetto di forma di governo e di ritenere ammissibili interventi riguardanti il sistema di elezione⁶⁰.

Questa impressione è stata, tuttavia, smentita dalla successiva sentenza n. 2 del 2004⁶¹ con cui vengono dichiarate illegittime le norme dello statuto della Regione Calabria che dettavano alcuni principi nei settori contemplati dall'art. 122, primo comma, della Costituzione⁶².

In particolare, si osserva che “la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo”. Essa può influenzare, sia pur indirettamente, le determinazioni della legge regionale di dettaglio in virtù della sua facoltà di scelta “in tema di fonti normative”⁶³ e “di forma di governo”, ma ciò nonostante non gli è consentito intervenire nella materia elettorale “dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate” e questo indipendentemente dalla sostenibilità, “sul piano concettuale”, dell'idea che la categoria della forma di governo possa o debba contenere la disciplina della legislazione elettorale. Indipendentemente da ogni considerazione teorica, chiarisce la Corte, “occorre prendere atto che, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale”.

⁵⁹ A. SPADARO, *Il limite costituzionale*, cit., p. 106.

⁶⁰ A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio*, cit., p. 1276 e ss.

⁶¹ S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p.351 e s. che si mostra critico rispetto alla decisione della Corte.

⁶² Le disposizioni coinvolte erano: l'art. 33, c. 1 e l'art. 38, c 1, lettere a) ed e). La prima stabiliva che: “alle elezioni politiche regionali, i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale, sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale”, mentre l'art. 38 disponeva che: “nell'ambito dei principi fondamentali previsti dalla normativa statale, la legge elettorale regionale, approvata a maggioranza assoluta dei Consiglieri, prevede: a) un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza, che garantisca il rispetto della scelta politica per il governo della Regione derivante dalla consultazione elettorale, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze; (...) e) i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri, nonché i casi di incompatibilità del Presidente, del Vice Presidente e dei componenti, anche esterni, della Giunta”.

⁶³ La Corte indica ad esempio la previsione di un procedimento aggravato per l'approvazione della legge elettorale regionale.

In altre parole, dalla sentenza emerge che il rapporto fra lo statuto e la legislazione elettorale è di netta separazione di competenza⁶⁴. Ne risulta, dunque, l'esclusione di qualsivoglia norma statutaria di principio⁶⁵.

Tale decisione, che effettivamente sembra aver irrigidito la già discutibile scelta operata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999⁶⁶, è stata aspramente criticata in dottrina in quanto rischia di svuotare, in buona parte, le potenzialità dell'autonomia statutaria⁶⁷.

La Corte, ritenendo “insuperabile” il limite posto dall'art. 122, primo comma, Cost., ed escludendo nettamente lo statuto da ogni possibile determinazione attinente al sistema di elezione⁶⁸, giunge, forse, ad un “risultato pratico paradossale”, di cui, peraltro, pare avvedersi⁶⁹. Infatti, si ammette che, teoricamente, la soluzione più equilibrata sarebbe stata quella di non separare la materia da quella della forma di governo di cui farebbe parte; ciò nondimeno, pare dire la Corte, questa è stata la volontà manifestata dal legislatore costituzionale e con questa occorre confrontarsi senza alcun tipo di elusione⁷⁰.

La medesima sentenza riconosce, inoltre, l'esistenza di una riserva di legge⁷¹ che, in vero, comporta il singolare effetto di far preferire, negli ambiti elencati dall'art. 122 Cost., la legge regionale rispetto allo statuto. Un simile risultato non pare coerente con la *ratio* che generalmente sottende la previsione di una riserva che, tra l'altro, mira a garantire una fonte dalle interferenze di quelle poste su un piano gerarchico inferiore⁷². Nei confronti dello statuto, non varrebbe una preoccupazione di questo tipo dal momento che per la sua

⁶⁴ STERPA, *Commento all'articolo 1*, cit., p. 16; S. DURANTI, *I sistemi elettorali*, cit., p. 126.

⁶⁵ G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005. *I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, p. 126.

⁶⁶ M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004*, in *www.federalismi.it* 2004, n. 4.

⁶⁷ E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il 'caso Calabria'*, cit., p. 474 e s.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sent. n. 2 del 2004*, *ivi*, p. 450 e ss.; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, *ivi*, p. 412 e s.; A. CARDONE, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia*, cit.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., p. 387 e ss. L'A. auspica, affinché sia salvaguardata l'autonomia statutaria delle Regioni, che la legislazione statale di principio sia il più “duttile e aperta possibile”. In senso contrario si esprime R. BIN, *Autonomia statutaria e 'spirito della Costituzione'*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 419 e ss.

⁶⁸ B. CARAVITA, *La potestà statutaria delle Regioni ordinarie dopo la riforma costituzionale e la prima giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 495.

⁶⁹ S. GRASSI, *Gli statuti tra armonia e continuità*, cit.

⁷⁰ R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *www.forumcostituzionale.it*. Saluta con favore la decisione della Corte costituzionale anche F.R. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, 2007, p. 32 e s.

⁷¹ Sul punto M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali*, Napoli, 2009, p. 8.

⁷² S. GRASSI, *Gli statuti tra armonia e continuità*, cit.

approvazione è previsto un procedimento aggravato rispetto a quello legislativo regionale ordinario⁷³ e che esso si colloca, come chiarito dalla sentenza n. 304 del 2002, al vertice dell'ordinamento della Regione. In definitiva, stante la profonda contiguità fra forma di governo e sistema elettorale, sarebbe stato forse preferibile, nel dubbio, non penalizzare lo statuto rispetto alla legge regionale⁷⁴.

A rendere non del tutto condivisibile l'argomentazione della sentenza n. 2 del 2004 contribuisce un ulteriore elemento ricavabile dalla stessa decisione. In merito alla possibilità per lo statuto di stabilire norme di principio, nel punto n. 10 del *considerato in diritto*, queste vengono considerate ammissibili, in via generale, mentre ciò viene escluso, come si è detto, per la materia elettorale⁷⁵.

Indipendentemente da ogni considerazione, si deve prendere atto del rigore, per altro confermato nella successiva giurisprudenza, nella distinzione fra forma di governo e materia elettorale.

3.4. L'incompatibilità fra la carica di consigliere ed assessore regionale

Quanto ai casi di ineleggibilità ed incompatibilità, la cui disciplina è riservata dall'art. 122 Cost. alla competenza legislativa concorrente, non potendo esserne effettuata una compiuta analisi⁷⁶, ci si limiterà alla riflessione sulla principale problematica rilevante ai fini dell'analisi della forma di governo regionale e della relativa giurisprudenza costituzionale. Ci si riferisce alla previsione dell'incompatibilità fra la carica di assessore e consigliere regionale.

Pare opportuno precisare, comunque, che le ipotesi di incompatibilità ed ineleggibilità si applicano solo al Presidente della Regione ed ai consiglieri. Agli assessori, invece, possono essere riferite solo le prime. L'ineleggibilità, infatti, consideratane anche la *ratio*, può riguardare esclusivamente organi eletti in modo diretto dal popolo, in quanto volta ad impedire che il candidato possa influenzare gli elettori in virtù di una posizione ricoperta prima del voto⁷⁷.

⁷³ E. BALBONI, *Annotazioni sul "caso Caloria"*, cit., p. 788.

⁷⁴ A. RUGGERI, *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it* 2004, n. 10.

⁷⁵ M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria*, cit; IDEM, *La forma di governo regionale dopo la sent. n. 2 del 2004*, cit., p. 448 e s.; N. VIZIOLI, *Sugli statuti regionali la Consulta ha "integrato" la Costituzione*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 4, p. 40; A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta, (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*.

⁷⁶ Sul tema P. MILAZZO, *Come cambia la legislazione elettorale di contorno*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 93 e ss.; F. DRAGO, *Commento all'art.2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 41 e ss.; G. ROSA, *Commento all'art. 3*, *ivi*, p. 79 e ss.

⁷⁷ M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 212 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, cit., p. 122.

In merito alla possibilità per lo statuto di dettare norme di principio in materia, alcuni autori hanno ritenuto che ciò non sia sempre precluso.

È diffusa l'idea secondo cui tale fonte possa disporre, eventualmente, l'incompatibilità fra membro della Giunta e consigliere regionale poiché essa riguarderebbe i rapporti fra gli organi di vertice dell'ente e, quindi, la forma di governo⁷⁸, dovendo, in questa prospettiva, essere inammissibile un intervento della legge cornice statale⁷⁹.

Una simile prospettazione, tuttavia, oltre ad essere contraddetta dalla legge n. 165 del 2004, viene smentita dalla Corte costituzionale che, con le sentenze nn. 378 e 379 del 2004, ha considerato tali ipotesi rientranti fra i casi di "ineleggibilità e di incompatibilità" la cui regolamentazione è riservata, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost., alle leggi regionali nell'ambito delle linee guida dettate dalla legge statale. In particolare, la sentenza n. 379 del 2004, richiamando la precedente sentenza n. 2 del 2004, afferma come, pur essendo "vero che le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, (...) occorre rilevare che il riconoscimento nell'articolo 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'articolo 122 della Costituzione, e che quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente l'art. 122 sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria".

La decisione della Corte pare criticabile se si tiene conto, lo si è già accennato, della peculiarità di tale causa di incompatibilità che attiene alla forma di governo. Ciò per diverse ragioni.

Il suo inserimento era stato proposto, senza esito, nel corso dell'esame di quella che poi sarebbe diventata la legge costituzionale n. 1 del 1999⁸⁰ e il silenzio del legislatore costituzionale è stato criticato da alcuni proprio perché tale regola sarebbe necessaria nella nuova forma di governo regionale per

⁷⁸ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. p. 88 e s.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 466; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 506 e s.

⁷⁹ A. FERRARA, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie*, cit., p. 192; L. BUFFONI, *La disciplina regionale*, cit., p. 1559; M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello statuto calabrese in materia di forma di governo e sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, p. 733 comparso anche in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 219 e ss.; R. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 973.

⁸⁰ Nella seduta della Camera dei deputati del 2 marzo 1999, era stato proposto, da parte dell'on. Calderisi, un emendamento volto ad introdurre l'incompatibilità fra le due cariche. Su tale soluzione fu espresso parere negativo sia dal Governo sia dal relatore che sottolineò come l'introduzione di una simile regola avrebbe limitato eccessivamente l'autonomia statutaria delle Regioni.

garantire la separazione dei poteri ed evitare la confusione del ruolo di controllati e di controllori⁸¹.

La scelta operata, secondo i suoi detrattori, accentuerebbe gli elementi personalistici del modello in contrasto con uno dei principali elementi propri dei regimi presidenziali, modello cui considerano ispirata la nuova forma di governo regionale⁸².

Inoltre, anche se si dovesse valutare l'incompatibilità in esame come semplicemente opportuna, quindi non imposta⁸³ (e persino se non la si condividesse), non sfuggirebbe proprio la sua intrinseca connessione con la forma di governo. In questo, risiede l'argomento di critica per la decisione della Corte.

A sostegno della posizione qui sostenuta si può segnalare che la regola di cui si discute è stata prevista, per la prima volta, in Francia nel periodo rivoluzionario proprio per assicurare la separazione della funzione esecutiva da quella legislativa⁸⁴. Il *Décret* del 7 novembre 1789 stabilisce che "Nessun membro dell'Assemblea nazionale potrà ottenere alcun posto di ministro durante la sessione dell'Assemblea attuale" e discipline analoghe si trovano nella Costituzione del 1791 e nella *Constitution du 5 Fructidor* dell'anno III.

Anche la Costituzione approvata nel 1958, all'art. 23, primo comma, conferma che "Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con l'esercizio del mandato parlamentare". La *ratio* della norma è sempre la medesima e viene indicata, in più occasioni, dallo stesso Général de Gaulle – come noto demiurgo sostanziale della Costituzione delle V Repubblica – che si batté molto per l'introduzione dell'incompatibilità. Sin dal 1946, in un discorso pubblico a Bayeux, affermò che "governare è una funzione, legiferare un'altra. Queste non si confondono e le medesime persone non possono fare l'una e l'altra". Nel 1955 aggiunse che nessuno deve poter essere contemporaneamente Ministro e Parlamentare "ossia giudice e parte, controllore e controllato"

⁸¹ A. BARBERA, *La 'elezione diretta' dei Presidenti*, cit., p. 574. L'A. aggiunge un ulteriore elemento di perplessità derivante dal fatto che spesso le crisi di governo a livello regionale sono state determinate dalla volontà di alcuni consiglieri di entrare nella Giunta. Il ragionamento sottostante sembra essere il seguente: se si voleva garantire maggiore stabilità, coerentemente con la volontà del legislatore costituzionale, sarebbe stato più opportuno introdurre l'incompatibilità fra assessore e consigliere. L'opportunità dell'introduzione della regola di cui si parla, al fine di rafforzare le funzioni di controllo del Consiglio nei riguardi della Giunta e di realizzare più incisivamente il principio della separazione dei poteri, viene sottolineata anche da C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 90; D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 84.

⁸² M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 218.

⁸³ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 277 e s.

⁸⁴ F. LUCHAIRE, G. CONAC, *La constitution de la république française*, Paris, 1989, p. 611.

e sempre de Gaulle riprese i medesimi concetti il 30 giugno 1958 in una conferenza stampa⁸⁵.

Più recentemente, nel nostro ordinamento, un'analoga incompatibilità è stata disposta, fra assessori e consiglieri comunali, dall'art. 24 della legge 25 marzo 1993, n. 81, poi riprodotto dall'art. 64, primo comma, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In questo caso, accanto al fine, per così dire "tradizionale", di contrappeso appena descritto⁸⁶, pare aggiungersene uno ulteriore, ossia quello di sottolineare più marcatamente la distinzione fra la maggioranza legata all'esecutivo e l'opposizione. In altre parole, il controllo effettuato dalla maggioranza dovrebbe essere volto ad assicurare una migliore attuazione del programma, mentre quello dell'opposizione avrebbe come obiettivo la creazione di un indirizzo politico alternativo⁸⁷.

Le medesime ragioni valgono, a parere di chi scrive, nella forma di governo regionale che risulta sostanzialmente analoga a quella comunale.

La separazione sarebbe coerente altresì con il rafforzamento dell'esecutivo, e soprattutto del suo *leader*, avutasi in virtù dell'elezione diretta⁸⁸ e consentirebbe la formazione di Giunte legate soltanto al Presidente e non anche alla maggioranza consiliare, mettendole così al riparo da eventuali conflitti insorti all'interno della coalizione dei partiti che appoggia le Giunte medesime⁸⁹. In effetti, ove l'assessore non avesse 'l'ancora di salvezza' rappresentata dal seggio consiliare, sarebbe più sensibile al 'pericolo' dell'eventuale revoca e risulterebbe, quindi, meno propenso a porsi in contrasto con il Presidente⁹⁰.

In sintesi, allora, l'incompatibilità in esame costituirebbe sia un contrappeso, sia, lo si è appena sottolineato, uno strumento coerente al consolidamento del ruolo svolto da chi guida l'esecutivo regionale.

⁸⁵ Una ricostruzione del dibattito precedente all'approvazione della Costituzione francese del 1958 si trova in F. LUCHAIRE, G. CONAC, *La constitution de la république française*, cit., p. 612 e ss.

⁸⁶ L'incompatibilità in esame, contenuta nell'art. 64 del T.U. 267 del 2000 è considerata un bilanciamento del rafforzamento dei poteri dell'esecutivo da L. IMARISIO, *Art. 64*, in R. Cavallo Perin, A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, p. 414.

⁸⁷ R. SCARSIGLIA, *Commento Art. 25*, in A. Barbera (coordinato da) *Elezione diretta del sindaco del presidente della provincia del consiglio comunale e del consiglio provinciale*, Rimini, 1994, p. 165 e s.

⁸⁸ G. MARCHETTI, *Il sistema elettorale regionale e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei consiglieri e degli assessori*, in *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano, 2000, p. 177.

⁸⁹ G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., p. 506.

⁹⁰ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 90 nota come l'incompatibilità fra le due cariche accentua il legame di dipendenza degli assessori rispetto al Presidente visto che in caso di revoca essi non manterrebbero alcun ruolo politico di rilievo, contrariamente a quanto accadrebbe nell'ipotesi in cui il membro della Giunta fosse anche consigliere. Nel medesimo senso D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, cit., p. 83 e s.; C. PADULA, *Art. 122*, cit., p. 1112.

Da quando sin qui detto si dovrebbe concludere che l'incompatibilità fra assessore e consigliere rientri nell'ambito dei rapporti fra gli organi di vertice dell'ente e, pertanto, nel concetto di forma di governo⁹¹, rendendo inammissibile l'intervento della legislazione di principio statale⁹².

Bisogna distinguere, in particolare, tra le cause di incompatibilità previste per garantire un corretto adempimento al mandato elettorale e quelle, del tutto particolari, attinenti al cumulo delle cariche. Solo le prime potrebbero essere disciplinate dalla legge (statale e regionale) mentre le altre, concernendo gli assetti istituzionali degli organi regionali, dovrebbero rientrare nella competenza statutaria⁹³.

Ne discende, in definitiva, la non condivisibilità della Giurisprudenza della Corte costituzionale che restringe i margini di manovra per gli statuti regionali nella definizione della forma di governo.

3.5. La prorogatio degli organi regionali

Nei casi in cui si determini la necessità di rinnovare gli organi di vertice regionali – sia per scadenza naturale sia per scioglimento anticipato – si pone il problema di verificare se essi possano esercitare alcune funzioni in regime di *prorogatio*. Si tratta, in altre parole, di capire se sia ammissibile un regime simile a quello indicato per le Camere dall'art. 61 della Costituzione

L'art. 126 Cost. non detta una specifica disciplina in maniera e ciò non avviene neppure per le ipotesi di scioglimento 'sanzionatorio' o della rimozione del Presidente dovuti al compimento di atti contrari alla Costituzione o a gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale⁹⁴.

Nella vigenza delle norme costituzionali precedenti alla riforma costituzionale del 1999, l'operatività del principio di continuità, di cui come noto la

⁹¹ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. p. 88 e s.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 278; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., p. 506 e s.; R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit. p. 537; D. CODUTI, *Esecutivo e forma di governo regionali*, cit., p. 83 e s.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 280 e s. Sostiene, più in generale, che la previsione di un'incompatibilità fra funzioni di governo e di rappresentanza abbia a che vedere con la forma di governo: G. LONG, (voce) *Ineleggibilità e incompatibilità*, in *Digesto delle materie pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 279.

⁹² A. FERRARA, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie*, cit., p. 192; L. BUFFONI, *La disciplina regionale*, cit., p. 1559; M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni*, cit., p. 733; R. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 973; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 311.

⁹³ M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali*, cit., p. 84; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 310 e s.

⁹⁴ In questa sede il tema non potrà essere trattato in modo approfondito. Per ulteriori analisi si rinvia a C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006 p. 2493 e ss.; F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni regionali*, 2003, p. 8 e ss.

prorogatio è espressione, era stata esclusa da autorevolissima dottrina che argomentava una simile conclusione basandosi sulla lettera dell'art. 3 della legge 17 febbraio 1968, n. 108 secondo cui i Consigli regionali "esercitano le loro funzioni fino al 46° giorno antecedente alla data delle elezioni per la loro rinnovazione"⁹⁵. Tale disposizione non sembrava, infatti, consentire la *prorogatio*, anche se la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 468 del 1991 e 515 del 1995, aveva stabilito che dopo il 46° giorno anteriore alle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale, e fino alla sua cessazione, vale a dire "nel corso degli ultimi quarantacinque giorni di permanenza in carica del Consiglio stesso", le Assemblee "dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*". Con queste decisioni, in altre parole, la Corte ha reso operativo, di fatto, un principio che, a rigore, doveva ritenersi escluso⁹⁶.

Nel nuovo assetto costituzionale la questione va affrontata su un duplice versante. Occorre chiedersi, da una parte, se l'esistenza o meno dell'istituto sia ricavabile direttamente dalla Costituzione e, dall'altra, quale sia la fonte eventualmente abilitata ad intervenire in materia⁹⁷.

Quanto al primo aspetto è stato osservato che nella situazione di incertezza che la riforma non ha sciolto⁹⁸ potrebbe farsi riferimento alla *prorogatio* quale regola generale prevista dal nostro ordinamento⁹⁹ il cui operare dovrebbe essere escluso soltanto con una previsione espressa¹⁰⁰. In effetti, non essendo pensabile una situazione di paralisi delle attività degli organi regionali, non resterebbe che affidarsi a tale istituto che dovrebbe consentire a Consiglio e

⁹⁵ L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, cit., p. 304 e s.

⁹⁶ Per ulteriori approfondimenti, oltre al riferimento indicato nella nota precedente, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, cit., p. 1273 e s.; F. ANGELINI, *I consigli regionali: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 104 e s.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 44.

⁹⁷ Nota giustamente questa duplice natura del problema M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 292.

⁹⁸ Si tenga presente che, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, è stata abrogata la disposizione secondo cui, ove fosse stato disposto lo scioglimento del Consiglio regionale, le funzioni degli organi di tale ente sarebbero state esercitate da una commissione composta da tre cittadini eleggibili alla carica di Consigliere. Sul punto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 327.

⁹⁹ C. DE FIORES, *Art. 126*, cit., p. 2501; A. STERPA, *Commento all'articolo 5*, in *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 183. Più in generale, sul principio di continuità degli organi nazionali che la *prorogatio* è volta ad assicurare si vedano L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit. p. 299 e ss.; G. D'ORAZIO, (voce) *Prorogatio (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, Milano, 1988, p. 428. Tuttavia, occorre osservare che la Corte costituzionale con la sentenza n. 208 del 1992 ha escluso che la *prorogatio* sia un principio generale del nostro ordinamento.

¹⁰⁰ G. D'ORAZIO, (voce) *Prorogatio (diritto costituzionale)*, cit., p. 430. Per quanto riguarda specificamente le Regioni si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 293. L'A. argomenta tale conclusione notando, da un lato, che le Regioni sono dotate di autonomia organizzativa e, dall'altro che la *prorogatio* è stata ritenuta operante dalla Corte costituzionale.

Giunta di adottare gli atti eventualmente necessari¹⁰¹. Questa conclusione, inoltre, pare ancor più persuasiva se si tiene conto del fatto che dopo la revisione del Titolo V le Regioni hanno visto accrescere grandemente le loro funzioni amministrative e soprattutto legislative¹⁰².

Sul secondo problema l'opinione preferibile e maggiormente diffusa in dottrina è nel senso di ritenere abilitato ad intervenire sul punto lo statuto regionale e non la legge statale¹⁰³. L'eventuale previsione della *prorogatio*, infatti, attiene più al funzionamento degli organi supremi della Regione che alla durata dei medesimi e pertanto dovrebbe trovare la sua collocazione all'interno delle regole sulla forma di governo che, come noto, sono di competenza statutaria¹⁰⁴.

Della tematica è stata investita anche la Corte costituzionale che si è pronunciata con la sentenza n. 196 del 2003, poi confermata dalla successiva giurisprudenza (a cominciare dalla sentenza n. 68 del 2010). La questione di costituzionalità, promossa dal Governo, aveva ad oggetto due distinte leggi regionali con le quali, fra l'altro, si era previsto che i poteri del Consiglio e della Giunta sarebbero stati prorogati sino all'insediamento dei nuovi organi.

Le leggi impugnate erano: la legge della Regione Calabria del 15 marzo 2002 n. 14 e la legge della Regione Abruzzo del 19 marzo 2002 n. 1. Esse, in particolare, dettando una disciplina sostanzialmente analoga, disponevano che nel caso di scioglimento del Consiglio regionale, il Presidente della Regione, la Giunta regionale e il Consiglio avrebbero continuato ad esercitare le proprie funzioni fino all'insediamento, rispettivamente, del nuovo Presidente della Regione e del nuovo Consiglio regionale¹⁰⁵.

¹⁰¹ M. CARLI, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 225.

¹⁰² M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 327.

¹⁰³ M. CARLI, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 225; A. STERPA, *Commento all'articolo 5*, cit., p. 183.

¹⁰⁴ Per tutti M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p.292 e s. e 327 e s.

¹⁰⁵ Tra le norme, tuttavia, esiste una differenza. Infatti, quella calabrese prevedeva la *prorogatio* in ogni caso di scioglimento del Consiglio mentre la disciplina abruzzese risultava un po' più articolata. Essa distingueva i casi di scioglimento 'normali' da quello sanzionatorio' reintroducendo una regola sostanzialmente analoga a quella del vecchio art. 126 Cost. L'art. 3 della legge Regione Abruzzo n. 1 del 2002 disponeva che: "finché non è riunito il nuovo Consiglio sono prorogati i poteri del precedente" mentre nel caso di scioglimento del Consiglio o di rimozione del Presidente della Giunta per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale, "con il decreto di scioglimento è nominata una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, che indice le elezioni entro tre mesi e provvede all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili, da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio" al di fuori di tale ultima ipotesi, "in caso di scioglimento anticipato, il Presidente della Giunta, la Giunta e il Consiglio regionale sono prorogati sino all'insediamento del nuovo Consiglio". Infine, veniva prevista una particolare disciplina per il caso di annullamento giurisdizionale delle elezioni. In tale evenienza "il Presidente della Giunta, la Giunta e il Consiglio regionale restano in carica sino all'insediamento del nuovo Consiglio, per l'espletamento dell'ordinaria amministrazione e per la trattazione degli affari indifferibili ed urgenti".

La Corte costituzionale, accogliendo l'impostazione dottrinale sopra riportata, statuisce che la competenza in materia spetta allo statuto dichiarando, di conseguenza, illegittime le norme impugnate. Questa conclusione deriva, nel silenzio più volte ricordato, da una lettura sistematica delle disposizioni della Costituzione. Tale interpretazione conduce a ritenere che "la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti all'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale".

In questo quadro, allora, non viene avallata la tesi secondo cui la competenza in parola spetti alla legge statale che, ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost. è chiamata a stabilire "la durata degli organi elettivi" della Regione. In effetti, l'istituto della *prorogatio*, a differenza della vera e propria proroga, contemplate per ciò che concerne le Camere dall'art. 61 Cost., "non incide (...) sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto".

Così ragionando viene a instaurarsi un parallelismo fra il livello regionale e quello nazionale dal momento che per il Parlamento è la Costituzione, agli artt. 61, secondo comma, e 77, secondo comma, a regolarne la *prorogatio* mentre per le Regioni devono essere gli statuti ad intervenire¹⁰⁶.

In questo modo la Corte riconosce l'esistenza di una vera e propria riserva statutaria in argomento¹⁰⁷ con la conseguenza di rendere necessario l'intervento di tale fonte che è vincolata al rispetto del limite dell'armonia con la Costituzione.

La stessa Corte, tuttavia, sembra essersi espressa, come già nella sentenza n. 208 del 1992, nel senso che l'istituto della *prorogatio* non rappresenti un principio generale dell'ordinamento¹⁰⁸. Da ciò parrebbe conseguire che nel silenzio degli statuti gli organi regionali non sarebbero abilitati ad operare nel periodo successivo alla loro cessazione.

Molti degli statuti, pur prevedendo la *prorogatio*, non chiariscono, come invece era stato auspicato¹⁰⁹, quale sia la portata dei poteri esercitabili dagli

¹⁰⁶ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 45.

¹⁰⁷ F. ANGELINI, *I consigli regionali: composizione, status di consigliere, attribuzioni e regole di funzionamento, autonomia*, cit., p. 106.

¹⁰⁸ A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, cit., p. 1276 e s.; G. FERRAIOLO, *Vicepresidente della giunta, prorogatio e forma di governo regionale*, in *www.federalismi.it* 2010, n. 2.

¹⁰⁹ Ritiene che sia compito degli statuti intervenire sulla portata dei poteri degli organi scaduti: A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, cit., p. 1276 e s.

organi in attesa di rinnovo. Il problema assume gli stessi connotati di quanto avviene a livello nazionale¹¹⁰. Secondo una prima tesi, Presidente, Giunta e Consiglio non potrebbero compiere atti di indirizzo politico che eccedano, quindi, l'ordinaria amministrazione poiché, essendo scaduti, vedrebbero ridotta la portata dei propri compiti¹¹¹. Per altri, invece, sarebbero ammissibili soltanto gli interventi indifferibili e necessari ossia quelli, per così dire, urgenti¹¹².

In quest'ultimo senso si era espressa, sia pur non chiarissimamente, la Corte costituzionale già con la sentenza n. 12 del 2006, secondo cui la riforma del 1999 consente l'adozione degli "atti urgenti e indefettibili".

Tale conclusione è stata espressamente accolta a partire dalla sentenza n. 68 del 2010. Giudicando sulla legittimità costituzionale di due leggi della Regione Abruzzo, approvate dopo lo scioglimento del Consiglio, la Corte ha interpretato la disposizione (nel testo allora vigente) dell'art. 86 dello statuto abruzzese, che pur prevedendo la *prorogatio* non precisava la portata dei poteri degli organi regionali in tale regime, "come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già certo come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri". In particolare, nell'imminenza delle elezioni, "il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori".

Più in generale, la necessità di prevedere dei limiti ai poteri degli organi in *prorogatio* discende dalla sua stessa natura che, precisa sempre la Corte, consiste nell'esprimere un "punto di bilanciamento fra il principio di rappresentatività e quello della continuità delle istituzioni".

Sulla scorta di queste considerazioni si dovrebbe ritenere che il limite, individuato espressamente dalla Corte per gli atti del Consiglio, valga anche per l'esercizio dei poteri dell'esecutivo regionale¹¹³.

¹¹⁰ Per una ricostruzione delle principali teorie in merito ai poteri delle Camere in regime di *prorogatio* si rinvia a L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1997, p. 301 e s.

¹¹¹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 327; V. BONCINELLI, *Entrata in carica e durata*, in P. CARRETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di) *Statuto della Regione Toscana Commentario*, Torino, 2005, p. 67. Prima della riforma del 1999 la tesi trovava fondamento anche in una circolare del 14 aprile del 1975 in cui si faceva riferimento al disbrigo degli affari correnti e proprio all'impossibilità di compiere atti di indirizzo politico. Tale circolare viene ricordata dallo stesso V. BONCINELLI (p. 67).

¹¹² M. CARLI, *Elezioni dirette del presidente*, cit., p. 225; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 37 e s.

¹¹³ D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale (a prima lettura di Corte cost. n. 68 del 2010)*, in www.forumcostituzionale.it.

Dalla decisione in esame si ricava, inoltre, che tutte le volte in cui gli statuti si limitino a prevedere l'istituto della *prorogatio* senza specificarne la portata, essi debbono essere interpretati nel senso di consentire solo gli atti urgenti ed indefettibili.

Successivamente alla sentenza n. 68 del 2010, si è sviluppato un cospicuo filone della giurisprudenza costituzionale che ha affrontato, di volta in volta, il problema della legittimità di leggi regionali approvate dai Consigli regionali in regime di *prorogatio*.

Ne sono derivate, conseguentemente, alcune significative precisazioni e ulteriori chiarificazioni. Non si intende, evidentemente, ricostruire tale orientamento, ma semplicemente indicarne i tratti essenziali¹¹⁴. In generale, la sentenza n. 44 del 2015 sottolinea e ribadisce che l'intervento degli statuti in materia, in virtù della vera e propria riserva di competenza di cui si è detto, deve tenere conto dei "limiti intrinseci" connaturati all'istituto della *prorogatio* che bilancia il principio della continuità degli organi con quello della rappresentatività¹¹⁵.

Ad ogni modo, come già segnalato, sono adottabili dai Consigli dopo la cessazione, e in attesa del rinnovo, gli atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili. Nella sentenza n. 64 del 2015 si precisa, laddove potessero essere rimasti dubbi, che non sarebbe corretto ammettere l'adozione degli atti in *prorogatio* considerando sempre indispensabile il presupposto della necessità ed urgenza. Infatti, per la Corte, una simile "enfaticizzazione del requisito (...) è frutto di un erroneo presupposto interpretativo". Da una simile premessa è stato possibile trarre la conclusione che sia legittima l'approvazione, in quanto atto dovuto, di una legge con la quale si colma la lacuna normativa derivante da una decisione di incostituzionalità della stessa Corte costituzionale. Una simile legge rientra "nel novero degli interventi che si rendano comunque dovuti in base a disposizioni costituzionali e/o legislative statali, e dunque consentiti" in regime di *prorogatio*.

Per quanto concerne la situazione di necessità e urgenza che giustifica l'intervento normativo anche dopo la scadenza del Consiglio regionale, la sentenza n. 81 del 2015 fa presente come essa "evoca l'esigenza che l'intervento normativo sia adottato nell'immediatezza della grave situazione alla quale esso intende porre rimedio, perché diversamente verrebbero travalicati i limiti conaturati all'istituto della *prorogatio*". Questi "implicano non soltanto la gravità

¹¹⁴ Ad analisi delle decisioni adottate dalla Corte del 2015 si vedano E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio* (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015), in *Consulta online*, 2015, n. 2, p. 525 e ss.; M. MEZZANOTTE, *La prorogatio del Consiglio regionale: il caso Abruzzo*, in *www.forumcostituzionale.it*.

¹¹⁵ G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale "tutta sbagliata, tutta da rifare"? Ovvero, lo 'strano caso' della sent. 243/2016*, in *Le Regioni*, 2017, p. 487.

della situazione che forma oggetto dell'intervento, ma anche la sua improcrastinabilità". In quest'ottica è ammissibile l'approvazione di una legge regionale finalizzata ad evitare la dichiarazione di illegittimità di un precedente atto denunciato alla Corte in via incidentale, nonché a superare le censure evidenziate in un ricorso proposto dal Governo in via principale. Nel primo senso si veda la sentenza n. 157 del 2016 e, nel secondo, la sentenza n. 243 del 2016. Quest'ultima decisione, che rappresenta "una sorta di punto di arrivo della più recente giurisprudenza costituzionale in materia" di *prorogatio*¹¹⁶, va ricordata perché considera esistente il presupposto della "necessità dell'intervento legislativo durante la *prorogatio* (...) solo con riferimento alle modifiche della legge (...) direttamente volte a conformarsi al ricorso governativo, ma non rispetto ad interventi estranei a tale finalità".

Nel dare conto dell'orientamento della Corte costituzionale, sembra opportuno segnalare due aspetti. In primo luogo, il riferimento alla necessità che i Consigli non intervengano in *prorogatio* con l'intento di una *captatio benevolentiae* degli elettori – argomento ben presente nella sentenza n. 68 del 2010 e successivamente ripreso – via via perde peso, come dimostra il fatto che la sentenza n. 243 del 2016 non lo evochi, in alcun modo¹¹⁷. In secondo luogo, la Corte, pur non imponendo ai legislatori regionali che intervengono in *prorogatio* un onere di motivazione, mostra di dare rilievo alla volontà dei Consigli ricavabile anche dai lavori preparatori¹¹⁸. In questo senso, significativa è ad esempio, la sentenza n. 64 del 2015.

3.6. Il 'problema' della determinazione del numero dei consiglieri regionali

Nel ragionare sull'estensione della competenza statutaria in materia di forma di governo, occorre fare un sia pur breve cenno al problema della individuazione del numero dei componenti dei Consigli e degli esecutivi regionali. Sino alla sentenza n. 198 del 2012 la questione, con ogni probabilità, sarebbe stata risolta in poche righe.

Infatti, come giustamente è stato affermato, tra "i pochi punti fermi nelle assai diverse interpretazioni della potestà statutaria delle Regioni ordinarie (...) vi era la convinzione che la determinazione del numero dei consiglieri regionali fosse stata attratta nella competenza generale dello Statuto regionale in materia

¹¹⁶ G. TARLI BARBIERI, *Una legge elettorale regionale "tutta sbagliata, tutta da rifare"? Ovvero, lo 'strano caso' della sent. 243/2016*, cit., p. 486

¹¹⁷ U. ADAMO, *I limiti ai Consigli regionali in prorogatio. Riflessioni alla luce di Corte cost. sent. n. 243/2016*, in *www.forumcostituzionale.it*, par. 4. L'A. ricostruisce (par. 3) la giurisprudenza costituzionale in materia di *prorogatio* regionale.

¹¹⁸ E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015)*, cit., p. 531 e s.

di forma di governo”¹¹⁹. La stessa conclusione poteva essere sostenuta con riferimento alla determinazione del numero degli assessori regionali. Inoltre, considerato anche il fatto che ad opera della legge costituzionale n. 1 del 1999 è stato eliminato il limite dell’armonia con le leggi della Repubblica (cui precedentemente erano vincolati gli statuti regionali), non vi erano ragioni (nemmeno quelli della concorrenza in tema di legislazione elettorale di cui all’art. 122 Cost.) per ammettere una competenza dello Stato in simile materia che vincoli gli statuti¹²⁰.

A favore della posizione unanimemente condivisa, per altro, militava l’utilizzo di almeno tre criteri di interpretazione: quello storico (ovvero l’eliminazione nell’art. 122 Cost. del potere per la legge statale di fissare il numero di componenti dei Consigli); quello letterale (ovvero l’attribuzione agli statuti del compito di determinare la forma di governo regionale in armonia con la costituzione e non più con le leggi della Repubblica); quello sistematico (ovvero la rivisitazione della distribuzione delle competenze legislative fra Stato e Regioni ad opera delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001)¹²¹.

L’esistenza di una riserva statutaria sul punto era stata chiaramente riconosciuta dallo stesso Giudice costituzionale con le sentenze nn. 3 del 2006 e 188 del 2011. In quest’ultima decisione, la Corte, dopo aver ancora una volta ricordato la complessa distribuzione delle competenze fra statuto (abilitato a determinare la forma di governo) e legislazione statale e regionale (abilite a disciplinare la materia elettorale in regime di potestà concorrente), richiamando esplicitamente il proprio precedente, afferma che “la composizione dell’organo legislativo regionale rappresenta una fondamentale «scelta politica sottesa alla determinazione della “forma di governo” della Regione» (sentenza n. 3 del 2006)”. La questione di costituzionalità riguardava una norma elettorale che, contravvenendo alle indicazioni statutarie sulla fissazione del numero di consiglieri, ammetteva l’attribuzione di seggi ulteriori in base all’operatività del c.d. doppio premio¹²². La Corte chiarisce che “quando la fonte statutaria indica un

¹¹⁹ M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, cit., p. 1014. L’A. osserva (p. 1015) che sul punto si era verificato, in dottrina, “un vero e proprio caso di unanimità” e cita (nota 3) diversi riferimenti bibliografici.

Si vedano, ovviamente per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 291; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, cit., p. 122 e s.; G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 221; E. STRADELLA, *La “materia elettorale regionale” tra legge regionale ed altre fonti*, cit., p. 148; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, cit., p. 261 e ss.

¹²⁰ F. CORVAJA, *Statuti regionali e “leggi della Repubblica”*, in *Le Regioni*, 2013, p. 184 e ss. (spec. p. 186 e ss.). L’A. ragiona anche sul significato da attribuire, alla luce della giurisprudenza costituzionale, al concetto di armonia con la Costituzione.

¹²¹ Lo ricorda M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 1014 e s.

¹²² Per l’attenta analisi della questione di costituzionalità e della decisione della Corte costituzionale si veda G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella*

numero fisso di consiglieri, senza possibilità di variazione, la legge regionale non può prevedere meccanismi diretti ad attribuire seggi aggiuntivi”.

È in questo quadro che si inserisce il decreto legge n. 138 del 2011, convertito con la legge n. 148 del 2011, che fissa per tutte le Regioni un numero massimo per i componenti degli organi collegiali regionali (quindi Consiglio e Giunta), con l'intento di contenere la spesa pubblica e fondando la propria competenza sulla materia del coordinamento della finanza pubblica¹²³. La disciplina, che “non sembra affatto preoccuparsi” della sfera di “autonomia statutaria” regionale, è subito parsa “di dubbia costituzionalità” proprio perché lesiva degli ambiti di autodeterminazione delle Regioni¹²⁴.

La Corte, sollecitata dai ricorsi di queste ultime, ha ritenuto, con la sentenza n. 198 del 2012, non fondate le censure avanzate dalle Regioni a statuto ordinario¹²⁵. Anzitutto, viene confermata la finalità della disciplina, ovvero quella del “contenimento della spesa”. Si individua poi la materia cui afferisce la regola statale che è quella della “struttura organizzativa delle Regioni”. Essa ha come principi costituzionali di riferimento quelli degli artt. 121 e 123 della Carta fondamentale. Quest'ultima norma, come noto, contiene il limite dell'armonia con la Costituzione. Proprio questo è il ‘grimaldello’ che consente alla Corte di salvare la disciplina statale. In particolare, si dice che essa – con riguardo ai consiglieri, ma il ragionamento viene esteso anche agli assessori – indicando un numero massimo di componenti degli organi collegiali di vertice delle Regioni “mira a garantire (...) il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati”. In particolare, mancando “criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell'ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata disegualianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione”. In questo modo,

ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale, in *Le Regioni*, 2012, p. 281 e ss. Sottolinea il riconoscimento della riserva statutaria da parte della Corte anche G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, cit., p. 5 e s.

¹²³ Lo segnala G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, cit., p. 6 e s.

¹²⁴ I più che condivisibili dubbi di costituzionalità sono stati espressi da G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, cit., p. 297 e s.

¹²⁵ Sono stati, invece, accolti i ricorsi delle Regioni a statuto speciale. Sul diverso atteggiamento della Corte si veda L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *federalismi.it*, 2012, n. 19.

vengono messi in discussione i precetti ricavabili dagli artt. 48 e 51 Cost. relativi tanto all'elettorato attivo, quanto a quello passivo. In definitiva, l'intervento statale assicura il rispetto dell'eguale rappresentanza degli elettori negli organi collegiali, conformemente a quanto richiede l'art. 3 Cost. che sta alla base dei già citati articoli 48 e 51 della Carta fondamentale. Per usare, ancora una volta, le parole della Corte, la disciplina in esame "non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica, stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati".

Così decidendo la Corte non solo sconfessa apertamente la unanime ricostruzione dottrinale che vedeva rimessa agli statuti la determinazione della composizione numerica degli organi regionali, ma finisce anche "per ribaltare la propria giurisprudenza in materia"¹²⁶. Pur ribadendo che la disciplina dell'organizzazione regionale spetta alla fonte statutaria, si giustifica l'invasione di campo statale con il limite dell'armonia. In particolare, l'intervento dello Stato non è censurabile perché tende a salvaguardare l'eguaglianza e l'uniformità.

Il ragionamento, che pare contraddittorio nel momento in cui vuole unire due esigenze che nel caso di specie non paiono conciliabili (ovvero l'autonomia delle Regioni sulla disciplina dei propri organi e la determinazione statale della loro composizione numerica), risulta assai criticabile¹²⁷. Anzitutto, si ammette che a livello centrale possano essere approvate leggi che orientino l'esercizio della potestà statutaria, reintroducendo nella sostanza il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica eliminato nel 1999¹²⁸. Facendo ricorso a tal fine al concetto di armonia con la Costituzione non si contraddice solo la giurisprudenza costituzionale precedente sul punto, ma si mostra di non tenere neppure nel debito conto la distinzione fra i due vincoli dell'armonia con le leggi della Repubblica e con la Costituzione. Quest'ultimo, per altro, "non è mai costituito in un titolo di competenza a vantaggio di una fonte statale di rango sub-costituzionale"¹²⁹.

Persino il principio invocato dalla Corte, ovvero quello dell'eguaglianza dei rappresentati fra Regione e Regione, desta perplessità perché usato in maniera

¹²⁶ L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, p. 1279.

¹²⁷ M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 1016.

¹²⁸ F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, cit., p. 3.

¹²⁹ M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 1016. L'A. ricorda che, invece, era il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica a fondare proprio gli interventi legislativi statali nelle materie di competenza statutaria.

del tutto peculiare¹³⁰. Esso pare, in definitiva, “una pura creazione della Corte” il cui fine “non può essere ravvisata se non nella esigenza di salvare la disciplina introdotta” dallo Stato¹³¹.

Inoltre, non convince neppure la stessa impostazione che pare alla base della sentenza n. 198 del 2012, ovvero che si possa intervenire con legge allo scopo di impedire la violazione di precetti costituzionali da parte degli statuti regionali. Per questo, evidentemente, lo strumento individuato dalla Costituzione è un altro: il controllo di costituzionalità previsto espressamente dall’art. 123 Cost. nel testo modificato con la legge costituzionale n. 1 del 1999¹³².

Nonostante tali aspetti problematici, la Corte ha confermato il proprio orientamento. Con la sentenza n. 35 del 2014, infatti, è stata dichiarata illegittima una delibera di modifica statutaria della Regione Calabria perché, in difformità rispetto ai vincoli statali sulla composizione degli organi regionali, stabiliva un numero di consiglieri e di assessori superiore al massimo consentito a livello centrale. La decisione si segnala anche per il fatto di determinare essa stessa, con una pronuncia sostitutiva, il numero massimo di consiglieri ed assessori, agendo direttamente sullo statuto calabrese¹³³.

4. La definizione di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale

Un aspetto centrale in tema di forma di governo regionale su cui la giurisprudenza costituzionale si è dovuta esprimere, sin dalle sue prime decisioni con le quali è stata chiamata a vagliare la legittimità degli statuti approvati dalle Regioni, attiene alla corretta interpretazione della disposizione che prevede, salvo diversa scelta statutaria, l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

L’importanza della questione si comprende immediatamente se si rammenta come dalla conferma del modello istituzionale ‘suggerito’ dall’art. 122, quinto comma, della Costituzione, discende l’applicazione di alcune regole ulteriori da considerarsi inderogabili. Rientrano in questo gruppo: *a)* l’art. 122, ultimo comma, sul potere di nomina e revoca, da parte del Presidente, dei componenti della Giunta; *b)* l’art. 126, terzo comma che comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio nel caso in cui venga approvata

¹³⁰ Sul punto si condividono le osservazioni di F. CORVAJA, *Statuti regionali e “leggi della Repubblica”*, cit., p. 194 e ss. L’A. sottolinea (p. 197) che persino “accedendo alla idea da cui muove la Corte – vale a dire che vi sia una esigenza di eguaglianza prevalente sull’autonomia della Regione – la norma impugnata non avrebbe potuto superare il vaglio di costituzionalità, in quanto lo strumento adottato dal legislatore statale è inidoneo a perseguire l’obiettivo della eguaglianza”.

¹³¹ La forte affermazione che sommamente non si può non condividere è di M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia*, cit., p. 1018.

¹³² F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato*, cit., p. 4.

¹³³ La peculiarità che non rappresenta “un passo da poco” è evidenziata dalle critiche annotazioni di R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *Le Regioni*, 2014, p. 828.

una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente nonché qualora egli sia rimosso, muoia, si dimetta o si trovi in una situazione di impedimento permanente.

Una disciplina sostanzialmente analoga a quella ora descritta era prevista per il periodo transitorio, ovvero quello precedente all'adozione da parte delle Regioni dei nuovi statuti, dall'art. 5, secondo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1999.

L'automatico scioglimento del Consiglio nei casi di cessazione dalla carica da parte del Presidente eletto direttamente è comunemente indicato con la formula *aut simul stabunt aut simul cadent*, è una delle questioni più discusse specie per ciò che riguarda la sua eventuale derogabilità che viene consentita, lo si è già ricordato, soltanto in casi di elezione diversi da quello di tipo diretto. Tale principio rappresenta il nodo cruciale su cui si sono, per lungo tempo, arenate le Regioni nel procedimento di riforma degli statuti¹³⁴. L'equilibrio che si voleva raggiungere in alcune realtà avrebbe dovuto consentire sia di evitare le applicazioni più rigorose della regola, sia di prevedere una qualche forma di investitura popolare del Presidente della Giunta¹³⁵.

Centrale è, allora, capire cosa sia un'elezione diretta e quando essa debba ritenersi esistente. Sul punto, dopo il non univoco chiarimento contenuto nella sentenza n. 304 del 2002¹³⁶, si esprime esplicitamente la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004.

La questione si è posta specificamente dopo l'approvazione della prima versione dello statuto della Regione Calabria che è stata accompagnata da un vivace dibattito dottrinale, sia precedente, sia successivo al pronunciamento del Giudice costituzionale.

La Calabria, consapevole dell'esistenza del vincolo del *simul stabunt simul cadent*, volendone superare la rigidità reputata eccessiva, aveva adottato una complessa disciplina sulla forma di governo che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto delineare un meccanismo di elezione del Presidente della Giunta di tipo indiretto con cui sarebbe stato consentito raggiungere il risultato sperato.

¹³⁴ C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007, p. 23.

¹³⁵ V. BONCINELLI, *Un bilancio in tema di forma di governo regionale*, in G. DI COSIMO (a cura di) *Statuti atto II*, Macerata, 2006, p. 98 e s.

¹³⁶ Sulla posizione espressa dalla Corte nella sentenza n. 304 del 2002 sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., p. 96 e ss. Considera di tipo diretta l'elezione disciplinata, per il periodo transitorio, dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 la maggioranza della dottrina. Si vedano M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 213; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 59 e ss.; F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali* 2003, p. 308.

Le norme più significative erano contenute nell'art. 33 dello statuto. Si prevedeva che: *a*) sulla scheda elettorale fossero indicati i candidati alla carica di Presidente e Vicepresidente da votare contestualmente all'elezione del Consiglio (comma 1); *b*) nella sua prima seduta, il Consiglio avrebbe proceduto alla nomina dei vertici dell'esecutivo regionale "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori" (comma 2). Inoltre, si stabiliva che la mancata nomina dei candidati indicati dal corpo elettorale avrebbe comportato lo scioglimento del Consiglio regionale (comma 3). Quanto all'eventualità della cessazione dalla carica del Presidente successivamente alla nomina, venivano differenziati due gruppi d'ipotesi. Da un lato, i casi di incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie, da cui sarebbe conseguito, previa conferma da parte del Consiglio, il subentro del Vicepresidente (comma 4)¹³⁷; dall'altro, quelli derivanti da approvazione di un'apposita mozione di sfiducia o da esito negativo sul voto di fiducia, che avrebbero comportato le necessarie dimissioni del Presidente e lo scioglimento del Consiglio (comma 6).

Il problema, subito ampiamente discusso in dottrina, soprattutto a seguito dell'impugnazione della delibera statutaria da parte del Governo, è stato quello di verificare se ci si trovasse di fronte ad un caso di elezione effettivamente indiretta o se, invece, non si fosse sostanzialmente eluso il vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent*.

Secondo alcuni, la questione andava affrontata dal punto di vista sostanziale e non soltanto formale¹³⁸. In tale prospettiva, in primo luogo, il significato del termine 'nomina' previsto dall'art. 33 dello statuto avrebbe assunto, all'interno del procedimento con cui si attribuiva la carica al Presidente, una valenza esclusivamente oppositiva. Al Consiglio, infatti, dopo le elezioni, sarebbe rimasta come unica alternativa all'investitura del *ticket* scelto dagli elettori quella di rifiutarsi di nominarli provocando, per altro, il proprio immediato scioglimento¹³⁹. Da ciò si è ricavato che la logica delle norme statutarie fosse perfettamente coerente con quella sottesa dall'art. 126 Cost.¹⁴⁰.

¹³⁷ Va segnalato, a completamento della ricostruzione del quadro normativo, che nel caso in cui il Vicepresidente non sia confermato dal Consiglio o venga meno dalla carica per qualsiasi causa, si determina lo scioglimento automatico del Consiglio e l'indizione di nuove elezioni.

¹³⁸ A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in *Le istituzioni del federalismo* 2003, p. 693 e ss; G. GUZZETTA, *Dubbi di costituzionalità delle norme sulla forma di governo dello statuto della Regione Calabria*, *ivi*, p. 761; IDEM – M. VOLPI, *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quaderni costituzionali* 2003, p. 823.

¹³⁹ Sottolinea come per parlare di elezione occorra che il Consiglio possa decidere fra più alternative V. BONCINELLI, *Un bilancio in tema di forma di governo regionale*, *cit.*, p. 102.

¹⁴⁰ G. GUZZETTA, *Dubbi di costituzionalità delle norme*, *cit.* p. 761 e s. L'A. osserva che la sola differenza fra il modello previsto dallo statuto e quello della Costituzione consiste nella circostanza

Anche dal punto di vista letterale, il ricorso al concetto di nomina, anziché a quello di elezione, contribuirebbe ad avvalorare la tesi ora indicata e sarebbe sintomo della “studiata ambiguità” con cui era stata costruita la forma di governo calabrese¹⁴¹.

Nella prospettiva di tipo sostanziale, la distinzione letterale tra indicazione ed elezione diretta tende a perdere gran parte del suo valore. Ad assumere un peso determinante sarebbe l’effettiva legittimazione derivante dai due procedimenti. Argomenti in questo senso venivano ricavati dalla sentenza 304 del 2002 ove, nel decidere sulla qualificazione del sistema transitorio come a suffragio diretto, si fa specifico riferimento al grado di legittimazione acquisita dall’eletto¹⁴².

Vista in modo non esclusivamente formale, l’indicazione del Presidente della Giunta poteva essere assimilata, allora, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto¹⁴³. In conclusione, le disposizioni esaminate avrebbero violato la Costituzione in quanto, prevedendo un sistema di elezione sostanzialmente diretto, avrebbero aggirato il vincolo del *simul stabunt simul cadent*.

A risultati diametralmente opposti giungevano quanti pensavano di dover privilegiare il dato formale. Ponendosi in tale ottica, si parlerebbe di elezione diretta, secondo la tradizionale teorizzazione operata da Mortati, quando essa “si svolge in un’unica fase ed ha per effetto l’immediata preposizione dell’eletto nella carica”¹⁴⁴. In particolare, il suffragio sarebbe diretto non solo a condizione che gli elettori concorrano alla scelta del titolare di una carica, ma anche, ed esclusivamente, qualora all’assunzione dell’ufficio sia “effetto non mediato” del voto¹⁴⁵. L’elezione andrebbe considerata indiretta, invece, quando prima

per cui in questo secondo caso la votazione della sfiducia costituisce una condizione risolutiva della permanenza in carica del Presidente mentre, nel caso calabrese, essa diventa condizione sospensiva per l’assunzione della carica stessa. L’argomentazione, indicata nel testo, si ritrova, nei medesimi termini, nella memoria difensiva depositata dall’Avvocatura Generale dello Stato.

¹⁴¹ A. RUGGERI, *Elezione del Presidente*, cit., p. 699 e s. L’ambiguità deriverebbe dal fine di far apparire contemporaneamente che la scelta dell’esecutivo avviene ad opera degli elettori e che il Consiglio recupera una partecipazione effettiva nella scelta stessa.

¹⁴² G. GUZZETTA, *Dubbi di costituzionalità delle norme*, cit. p. 764 e s; IDEM – M. VOLPI, *Un confronto sul caso Calabria*, cit., p. 826 e ss.

¹⁴³ Anche l’Avvocatura Generale dello Stato sottolinea come il riferimento al termine nomina, accompagnato alla sanzione dello scioglimento nel caso in cui questa non avvenga, dimostri che il Consiglio non abbia possibilità di scelta circa l’individuazione del Presidente. Da ciò consegue l’impossibilità di qualificare in modo indiretto il sistema elettorale previsto dall’art. 33 dello statuto.

¹⁴⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 436. Tale posizione viene ripresa, tra gli altri, da M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 254; C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente*, cit., p. 45 e ss.

¹⁴⁵ C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999*, cit., p. 890.

dell'assunzione della carica stessa fosse necessario un (qualsivoglia) ulteriore passaggio elettorale¹⁴⁶.

Così ragionando il sistema delineato dall'art 33 dello statuto calabrese ben poteva rientrare in tale ipotesi. Infatti, l'indicazione, operata dai cittadini, del Presidente della Giunta (e del suo Vice) non sarebbe valsa, senza la successiva nomina da parte del Consiglio, a farlo entrare nell'esercizio delle funzioni¹⁴⁷. La scelta operata dalla Regione sulla forma di governo sembrava, allora, pienamente legittima così come la deroga operata, in base al principio dell'autonomia statutaria, al terzo comma dell'art. 126 Cost.

Anche la sentenza 304 del 2002, in una simile prospettiva, doveva essere valorizzata per quella parte in cui consente agli statuti, che abbandonino la soluzione proposta dalla Costituzione, di non recepire il principio *stabunt simul cadent*¹⁴⁸. Non conferente pareva, invece, l'affermazione della medesima pronuncia secondo cui la forma di governo prevista per il regime transitorio sarebbe da qualificarsi, quanto a legittimazione acquisita dall'eletto, elezione a suffragio universale e diretto¹⁴⁹. In quel caso, si sarebbe trattato di vera e propria elezione diretta dal momento che il Presidente veniva "proclamato", subito dopo le operazioni elettorali, assumendo, perciò, immediatamente la carica¹⁵⁰.

Inoltre, per ciò che riguardava l'interpretazione del potere di nomina, si osservava che non sarebbe stato corretto sostenere l'idea che il Consiglio non avesse la possibilità di scegliere candidati diversi rispetto a quelli indicati dagli

¹⁴⁶ M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello statuto calabrese*, cit., p. 725; IDEM- G. GUZZETTA, *Un confronto sul caso Calabria*, cit., p. 829.

¹⁴⁷ M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello statuto calabrese*, cit., p. 726. Nel senso indicato nel testo si esprime la difesa regionale che a conferma della sua tesi richiama l'ottavo comma dell'art 33 dello statuto laddove dispone che il presidente e la Giunta restano in carica fino all'insediamento dei nuovi organi. Infatti, quest'ultimo avviene solo dopo "l'elezione consiliare" e non a seguito della proclamazione degli eletti.

¹⁴⁸ S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello statuto calabrese*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*; E. BALBONI, *Annotazioni sul 'caso Calabria': l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in *Le istituzioni del federalismo 2003*, p. 783 e s.; M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello statuto calabrese*, cit., p. 723.

¹⁴⁹ C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999*, cit., p. 890. L'A., infatti, come si è detto sopra, nota che i due concetti (quello dell'elezione diretta e quello dell'investitura del Presidente) resterebbero distinti nel ragionamento della Corte. Per M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello statuto calabrese*, cit., p. 727, inoltre, la legittimazione del Presidente regionale, sia essa 'debole' o 'forte', non varrebbe, in nessun caso, a trasformare un'elezione indiretta in una diretta.

¹⁵⁰ M. VOLPI – G. GUZZETTA, *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 825 e s. Condividendo tale tesi la difesa regionale richiama anche il passaggio della sentenza n. 304 del 2002 in cui la Corte mostra di voler lasciare impregiudicata la questione su quale debba essere considerata, tecnicamente, elezione diretta. Si sostiene, infatti, che la Corte non aveva bisogno, nel caso di specie, di entrare nel merito della questione avendo preferito riferirsi alla volontà del legislatore.

elettori. Affermare che ciò si sarebbe verificato ‘di fatto’ e non ‘di diritto’ non poteva avere un peso decisivo poiché tale osservazione comporterebbe il compimento ingiustificato di un passaggio logico ulteriore¹⁵¹. Il Consiglio, infatti, avrebbe avuto sempre la facoltà di eleggere un Presidente diverso da quello appoggiato dalla maggioranza dei voti popolari con la conseguenza, ovviamente, di determinare contestualmente il proprio scioglimento¹⁵².

Sulla delicata questione si è espressa, come noto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004. Questa, ponendosi in linea di continuità con la sentenza 304 del 2002, ritiene di dover partire da un punto di vista sostanziale¹⁵³. In primo luogo, viene ribadito che, pur non potendo essere considerato di tipo diretto “qualunque meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di indicazione nella scheda del massimo esponente politico” di una lista, il sistema previsto in via transitoria va inteso quale forma di elezione diretta del Presidente regionale¹⁵⁴.

Ciò posto, la Corte passa ad esaminare il sistema delineato dall’art. 33 dello statuto impugnato che, si dice, appare “caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta (...) del tutto analogo a quello disciplinato (...) dall’art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non dalla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla ‘nomina’ da parte del Consiglio”. Il fatto poi che quest’ultimo fosse tenuto a conformarsi all’investitura popolare, pena il suo stesso scioglimento, porta a ritenere tale diversità, su cui si basavano le argomentazioni difensive, “sostanzialmente formale”. Il Consiglio andava considerato, insomma, “giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale” non avendo alcuna possibilità di nominare Presidente alcun altro soggetto.

La disciplina impugnata prevedeva, in conclusione, un sistema a suffragio universale e diretto “solo mascherato” dalla necessaria nomina da effettuarsi

¹⁵¹ C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999*, cit., p. 891. Il passaggio ulteriore di cui parla l’A. sarebbe equivalente a quello compiuto da quanti negano la natura neo-parlamentare della forma di governo regionale proposta dalla Costituzione per il solo fatto che sarebbe improbabile che il Consiglio possa, nei fatti, votare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente regionale.

¹⁵² M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello statuto calabrese*, cit., p. 727 e s.

¹⁵³ L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 2004, p. 921; A. RUGGERI, *L’autonomia statutaria al banco della Consulta*, cit.; S. GRASSI, *Gli statuti tra armonia e continuità*, cit.; E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria*, cit. p. 473. L’annotazione per cui la Corte ha seguito un’impostazione di tipo sostanziale è comune a tutti i commentatori e si ricava sia dal passo in cui viene richiamata l’argomentazione della sentenza 304 del 2002, sia dall’affermazione secondo cui la soluzione ai problemi interpretativi posti non può essere data dall’interpretazione di “una singola disposizione costituzionale”.

¹⁵⁴ La Corte argomenta diffusamente sul punto ricordando anche le analogie, per ciò che riguarda i poteri conferiti al Presidente della Giunta, tra il regime transitorio e quello ‘normale’.

da parte dell'organo assembleare. Per questo motivo viene giudicato incostituzionale il tentativo di superamento del principio del *simul stabunt simul cadent* imposto nel caso di elezione diretta del Presidente regionale.

A ulteriore conferma della volontà perseguita dalla Regione di eludere i vincoli imposti dalla Costituzione, la Corte sottolinea come al Presidente vengano sottratti alcuni poteri previsti nel caso di elezione diretta (quali ad esempio la possibilità di provocare lo scioglimento del Consiglio con le proprie dimissioni e di scegliere liberamente tutti i componenti della Giunta) di cui, invece, può disporre il Vicepresidente nel caso in cui subentri nel corso della legislatura.

La questione decisa dalla Corte, preceduta dall'ampio dibattito di cui si è detto, sembra aver provocato all'interno del Collegio una discussione, se non altro, particolarmente approfondita. Infatti, è stato subito notato, il relatore differisce dal redattore, circostanza questa, che potrebbe far supporre un significativo dissenso fra i giudici¹⁵⁵.

Venendo a considerazioni di merito, un primo punto da segnalare riguarda l'*iter* logico col quale si giunge ad affermare che il meccanismo di elezione del Presidente regionale va considerato a suffragio universale e diretto. La Corte conclude in tal senso assimilando la normativa impugnata a quella prevista per il periodo transitorio. Ritenuto che esse differiscono soltanto da un punto di vista formale (quello della nomina) e ribadito che il sistema transitorio va considerato ad elezione diretta, ne consegue che anche il meccanismo calabrese deve essere considerato nella medesima maniera. Tuttavia, tale equiparazione avrebbe potuto essere argomentata in maniera più approfondita¹⁵⁶ soprattutto nel passaggio in cui si considera la nomina dei candidati indicati dal corpo elettorale come un atto giuridicamente vincolato dato che proprio questo era il cuore della motivazione.

Proprio per questa ragione la decisione è stata aspramente criticata da quegli autori che hanno voluto ribadire come il Consiglio non doveva essere ritenuto obbligato a seguire le indicazioni provenienti dal corpo elettorale, potendo (giuridicamente) non nominare i candidati più votati. Si sostiene, in particolare, che una scelta non sarebbe logicamente imposta qualora vi sia una alternativa, anche se di improbabile realizzazione¹⁵⁷.

¹⁵⁵ Rilevano la diversità fra relatore e redattore: N. VIZIOLI, *Sugli statuti regionali*, cit., p. 39; M. OLIVETTI, *Requiem per l'autonomia statutaria*, cit.

¹⁵⁶ S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 345; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 438. Sostiene che la Corte abbia superato la questione con "accostamenti veloci", L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 922.

¹⁵⁷ M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 439 e ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 354; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, cit.; N. VIZIOLI, *Sugli statuti regionali*, cit., p. 39.

Le indicazioni provenienti dalla sentenza, invece, vanno considerate positivamente poiché, come è stato osservato, la scelta a disposizione del Consiglio regionale appare secca e analoga a quella che si pone nel caso di votazione di una mozione di sfiducia. In entrambe le ipotesi l'alternativa è: “o sottomettersi o dimettersi” e di fronte alla ‘ribellione’ da parte dell’Assemblea si ha sempre, coerentemente con il sistema elettorale di tipo diretto, un ritorno, “giuridicamente vincolante”, al corpo elettorale. Proprio questa caratteristica ha mostrato agli occhi della Corte la vera natura della forma di governo calabrese¹⁵⁸.

Una riflessione deve essere riservata, ovviamente, alle conseguenze della decisione. Per la materia trattata e per il momento in cui essa è stata resa, bisogna riconoscere che la pronuncia ha avuto effetti, per così dire, “*erga omnes*”¹⁵⁹. In particolare, non sono stati più perseguiti tentativi analoghi o simili a quello dichiarato illegittimo¹⁶⁰ e le Regioni non hanno avuto alternative, potendo discostarsi (cosa che per altro non hanno fatto) dal principio *simul stabunt simul cadent*, soltanto abbandonando senza incertezze il meccanismo ad elezione diretta¹⁶¹, non potendo percorrere ‘terze vie’¹⁶².

Secondo molti, però, “l’interpretazione sostanzialistica” seguita dalla Corte comporterebbe una drastica riduzione dei margini di autonomia attribuiti agli statuti dalla Costituzione¹⁶³ e la gamma delle scelte possibili in materia di forma di governo risulterebbe molto meno ampia di quanto non sia, ad esempio, riguardo all’attribuzione del potere regolamentare¹⁶⁴.

¹⁵⁸ S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *www.forum-costituzionale.it*; M. CARLI, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, p. 350 e s.; R. BIN, *Autonomia statutaria e 'spirito della Costituzione'*, cit., p. 420 e ss. che sottolinea la mancanza di scelta, nei fatti, per il Consiglio. M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul simul*, in *Le istituzioni del federalismo* 2004, p. 416 nota come senza la previsione dello scioglimento del Consiglio non vi sarebbero stati problemi di costituzionalità per lo statuto calabrese.

¹⁵⁹ A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., p. 381

¹⁶⁰ L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 922; N. VIZIOLI, *Sugli statuti regionali*, cit., p. 39.

¹⁶¹ R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, cit., p. 915 e ss.; IDEM, *Autonomia statutaria e 'spirito della Costituzione'*, cit., p. 427 e ss.

¹⁶² S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Le istituzioni del federalismo* 2004, p. 464.

¹⁶³ M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, cit., p. 400; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 455 e ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 922; V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Torino, 2005, p. 678 e s.; C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., p. 26 e s.

¹⁶⁴ A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, cit., p. 393 e s.; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, cit.; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria*, cit. p. 473 e s.; S. GRASSI, *Gli statuti tra armonia e continuità*, cit.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 355 e ss.

Si deve notare, in contrario, che la giurisprudenza della Corte non è orientata a restringere la libertà di determinazione delle Regioni, ma ad evitare che queste aggirino, con soluzioni istituzionali poco chiare, i vincoli previsti dalla Costituzione¹⁶⁵. Ne è una conferma il passaggio ove si chiarisce che non rappresenta una forma di elezione diretta “qualunque meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di indicazione nella scheda del massimo esponente politico” di una lista.

5. Il rapporto fiduciario fra Consiglio ed esecutivo regionale

Nella forma di governo regionale proposta dalla Costituzione ed accolta da tutti gli statuti via via approvati esiste, sia pur con caratteristiche del tutto particolari, un rapporto di fiducia fra Consiglio e Giunta, soprattutto nei confronti del suo Presidente.

Nell’ottica di ricostruire la giurisprudenza costituzionale in materia, vengono in rilievo le decisioni che: *a)* negano la possibilità di prevedere un voto di fiducia iniziale nei riguardi della Giunta regionale, ma ammettono la approvazione iniziale del programma di governo; *b)* ritengono ammissibile un voto di censura nei riguardi degli Assessori regionali a condizione, però, che il voto abbia conseguenze solo politiche e non giuridiche.

Prima di svolgere qualunque altra considerazione, occorre comprendere se nella forma di governo regionale esista un legame di fiducia fra i due organi, sia pur con caratteristiche necessariamente differenti rispetto ai regimi parlamentari classici, come quello delineato dalla Costituzione per lo Stato.

L’unica disposizione costituzionale di riferimento è contenuta nell’art. 126, secondo comma, Cost. che disciplina in maniera assai dettagliata le modalità attraverso le quali il Consiglio può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Regione.

Tale regola, unita al fatto che la Carta fondamentale non prevede un voto di fiducia iniziale, pone proprio il problema di verificare se sia configurabile un rapporto fiduciario fra gli organi eletti direttamente dai cittadini¹⁶⁶.

Ovviamente, nel rispondere al quesito occorre tenere presente che la Corte costituzionale ha, con le sentenze nn. 379 del 2004 e 12 del 2006, escluso la legittimità di un esplicito voto iniziale di ‘investitura’ da parte del Consiglio.

Stando così le cose, risulta evidente che le relazioni fra Consiglio ed esecutivo non potranno caratterizzarsi come a livello nazionale. In effetti, la stessa Corte, sin dalla sentenza n. 2 del 2004, ha costantemente ribadito l’inesistenza,

¹⁶⁵ R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti*, cit.; IDEM, *Autonomia statutaria e ‘spirito della Costituzione’*, cit., p. 427 e ss.; A MORRONE, *Statuti regionali, chimere federali*, in *Il Mulino* 2005, p. 231.

¹⁶⁶ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 316.

nella forma di governo regionale, del “tradizionale rapporto fiduciario” proprio dei sistemi parlamentari classici.

Ciò, comunque, non deve far ritenere del tutto assente il legame fiduciario.

Nella forma di governo regionale, in vero, sono presenti sia elementi propri dei regimi presidenziali, come l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo, sia elementi propri delle democrazie parlamentari come il potere, espressamente sancito dall’art. 126 Cost., del Consiglio di porre in crisi la Giunta. Da tale norma, che va considerata inderogabile dagli statuti¹⁶⁷, secondo un’impostazione assai diffusa in dottrina, si dedurrebbe l’esistenza del rapporto fiduciario¹⁶⁸. Infatti, nella forma di governo neoparlamentare (o di legislatura ad elezione diretta del *premier*), a cui quella regionale viene solitamente accostata, il fatto che il Presidente sia eletto direttamente non fa venir meno la condizione della necessaria esistenza della fiducia assembleare¹⁶⁹, se non altro nel suo aspetto risolutivo (ossia riguardo alla permanenza in carica dell’esecutivo)¹⁷⁰.

Come riconosce la stessa Corte costituzionale esiste fra gli organi di vertice delle Regioni un rapporto fiduciario, ancorché presunto, in quanto istituito direttamente dagli elettori.

Sembra, lo si vedrà meglio oltre, che la Corte abbia voluto differenziare, dando anche “un nome diverso”, il raccordo che si istaura fra Consiglio e Giunta rispetto a quello delle forme di governo parlamentari, senza escludere l’esistenza del legame medesimo.

Nel sistema regionale, in sintesi, il fatto che l’assunzione della carica di Presidente non possa essere subordinata ad alcun tipo di condizione ulteriore

¹⁶⁷ In questo senso si esprime la quasi totalità degli autori. Si vedano C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 84; R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 540; A. SPADARO, *I contenuti degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 111; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 160 e s.; A. RUGGERI, T. MARTINES, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 91 e s.; V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2000., p. 587 e s. Ritiene, invece, derogabile tale norma S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici delle forme di governo e della legge elettorale regionale*, cit., p. 572.

¹⁶⁸ Tra i tanti T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull’autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 209; A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei ‘processi statutari regionali’*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, p. 10 e ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 316 e s.

¹⁶⁹ L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, Torino, 2007, p. 106; D. LOPRIENO, *Autonomia statutaria e forma di governo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, 2009, p. 336.

¹⁷⁰ La possibilità per l’organo assembleare di sfiduciare il Governo è, come noto, un elemento essenziale delle democrazie parlamentari. Nella forma di governo neo-parlamentare non è previsto il voto iniziale di fiducia ma sussiste comunque un rapporto di fiducia fra i due organi. Sul punto L. PRIMICERIO, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Torino, 2002, p. 38, nota 40; S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L’evoluzione delle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino, 1998, p. 15, nota 30; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 224 e s.

rispetto al voto dei cittadini (ivi compreso un voto di fiducia)¹⁷¹ non comporta, stante la facoltà per il Consiglio di sfiduciare il Presidente, la possibilità per l'esecutivo di governare prescindendo totalmente dagli indirizzi espressi dall'organo assembleare¹⁷². Laddove la consonanza politica venga meno, infatti, si potrà sempre, mediante l'approvazione della mozione di sfiducia prevista dall'art. 126, secondo comma, Cost., farne emergere la rottura.

Il rapporto fiduciario si configura in maniera differente rispetto a quanto avviene tradizionalmente nei regimi parlamentari dal momento che esso non è espressione di una sostanziale derivazione dell'esecutivo dal legislativo, ma dell'assenza di divergenza fra i due organi¹⁷³. In questo senso alcuni hanno definito la relazione tra Consiglio e Giunta come fondata sulla "non sfiducia" sottolineando, appunto, il carattere distruttivo del potere riconosciuto dall'art. 126 della Costituzione¹⁷⁴. Ciò non deve far dubitare, comunque, che l'obiettivo dell'istituto sia quello di assicurare la realizzazione di indirizzi omogenei e duraturi e che tra esecutivo e maggioranza sussista un *continuum* politico¹⁷⁵.

In conclusione, l'elezione diretta e l'esclusione di un voto esplicito di fiducia iniziale non sembrano far venir meno il legame fiduciario, la cui sussistenza discende dalla lettera dell'art. 126, secondo comma, Cost., pur avendo un carattere essenzialmente 'distruttivo'.

5.1. Approvazione del programma ed esclusione del voto di fiducia iniziale

Molte disposizioni statutarie hanno previsto un coinvolgimento del Consiglio regionale nel procedimento di formazione della Giunta. Particolarmente significative sono quelle regole che hanno reso necessaria l'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio. Tra queste vanno ricordate, l'art. 28, secondo comma, dello statuto dell'Emilia – Romagna¹⁷⁶ e l'art. 32, secondo

¹⁷¹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 253 e s.; S. SICARDI, *La forma di governo regionale: dall'uno' (con qualche diversificazione) al 'molteplice' (diversamente consentito)*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo* Padova, 2004, p. 204.

¹⁷² A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, in *I nuovi statuti delle regioni*, Milano, 2000, p. 20.

¹⁷³ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 224 e s.

¹⁷⁴ R. BALDUZZI, *La forma di governo della Regione Liguria, tra passato (tendenzialmente "giuntale") e futuro ("presidenziale", ma equilibrato)*, in *Quaderni regionali*, 2005, p. 587.

¹⁷⁵ A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei 'processi statutari regionali'*, cit., p. 10 e s. Sottolinea il carattere distruttivo dell'istituto indicato nell'art. 126, secondo comma, Cost. anche T.E. FROSINI, *Le nuove forme di governo regionali*, cit., p. 30.

¹⁷⁶ Ai sensi dell'art. 28, secondo comma, dello statuto dell'Emilia-Romagna: "l'Assemblea, nei tempi definiti dal regolamento interno, discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione riferito all'intera legislatura e a tutti i settori dell'intervento regionale. Annualmente verifica e valuta l'attuazione e ne approva le modifiche". L'art. 44 precisa che il Presidente

comma, dello statuto della Toscana¹⁷⁷, perché sono stati impugnati dal Governo ex art. 123 Cost., davanti alla Corte costituzionale. Si riteneva, in particolare, che essi non fossero in armonia con il sistema di elezione diretta del Presidente, in quanto l'approvazione consiliare del programma avrebbe, da un lato, limitato i poteri di indirizzo del vertice dell'esecutivo e, dall'altro, instaurato un rapporto fra i due organi diverso rispetto a quello derivante dal meccanismo previsto dall'art. 122, quinto comma, Cost. in relazione al quale non sarebbe configurabile il tradizionale rapporto fiduciario proprio dei regimi parlamentari¹⁷⁸.

Nonostante anche in dottrina fossero stati avanzati dubbi¹⁷⁹, la Corte, con le sentenze nn. 372 e 379 del 2004, ritiene infondate le questioni di legittimità proposte.

Il fulcro della motivazione consiste nell'affermazione secondo cui, nell'assetto delineato dagli statuti impugnati, "la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico" non determinando "alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente della Giunta". Ciò non esclude, ovviamente, che in conseguenza della 'bocciatura' del programma possano seguire le dimissioni spontanee del Presidente della Regione o la votazione di una mozione di sfiducia le cui conseguenze sono, coerentemente con il disposto dell'art. 126, terzo comma, Cost., lo "scioglimento anticipato del Consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent*".

Inoltre, la circostanza per cui la votazione sugli indirizzi programmatici ha la valenza indicata, conferma, come riconosciuto dalla sentenza n. 379 del 2004, che si è voluto soltanto creare una precisa procedura per obbligare i due organi ad un confronto iniziale, da continuarsi eventualmente anche in seguito, sui contenuti dell'azione di governo. Una simile opzione risulta, per la Corte, del

deve illustrare tempestivamente il programma di governo e la composizione della Giunta motivando le scelte effettuate.

¹⁷⁷ L'art. 32, secondo comma, dello statuto della Toscana è così formulato: "Il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione". Per meglio inquadrare tale disposizione all'interno del sistema delineato dallo statuto, pare opportuno richiamare anche il primo e il terzo comma del medesimo articolo 32. Il primo dispone che: "il presidente della giunta, nella prima seduta del consiglio, illustra il programma di governo e presenta il vicepresidente e gli altri componenti della giunta", mentre il terzo sancisce che "il presidente nomina il vicepresidente e gli altri componenti della giunta dopo l'approvazione del programma". Tale disciplina viene poi confermata dall'art. 11 che indica le funzioni del Consiglio.

¹⁷⁸ I ricorsi presentati dal Governo fanno esplicitamente riferimento alla sentenza n. 2 del 2004 e precisamente, al punto 6 del *considerato in diritto*. In quella sede, infatti, la Corte avrebbe escluso che nella forma di governo 'normale' prevista dalla Costituzione sussista il "tradizionale rapporto fiduciario" fra Consiglio e Presidente eletto direttamente.

¹⁷⁹ G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, cit., p. 709.

tutto legittima poiché volta esclusivamente a predeterminare le scelte di Presidente e Consiglio che altrimenti sarebbero determinate in base alle prassi via via instauratesi fra gli organi.

Tuttavia, tali pronunce non si limitano a queste ultime e condivisibili affermazioni¹⁸⁰, ma individuano ulteriori limiti per l'esercizio dell'autonomia statutaria da parte delle Regioni¹⁸¹. Infatti, viene considerata inammissibile la previsione di qualsivoglia conseguenza giuridica successiva alla deliberazione del Consiglio nell'eventualità in cui il voto sulle linee programmatiche abbia esito negativo.

Così decidendo la Corte sembra condividere la posizione di chi ha sostenuto che il Presidente regionale potrebbe anche sentirsi politicamente non vincolato dalle indicazioni del Consiglio in quanto egli sarebbe chiamato a rispondere del proprio operato solo davanti agli elettori, essendo legittimato direttamente da questi. L'unica sanzione a disposizione dell'Assemblea consisterebbe nella votazione di una mozione di sfiducia¹⁸².

La Corte chiarisce anche che, se la Regione sceglie la modalità di elezione diretta, "ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio".

Con tali considerazioni la Corte prende, dunque, espressamente posizione, in senso negativo, sul problema della compatibilità, con la forma di governo proposta dalla Costituzione, della previsione di un esplicito voto di fiducia iniziale all'esecutivo regionale.

La conclusione viene confermata ed ulteriormente argomentata dalla sentenza n. 12 del 2006 che si esprime sulla questione di legittimità relativa alla norma dello statuto abruzzese con cui si prevedeva la necessità di un voto sul programma della Giunta e se ne considerava l'esito negativo equivalente ad una esplicita manifestazione di sfiducia¹⁸³.

¹⁸⁰ Valuta positivamente la decisione della Corte, in quanto attribuisce agli statuti la facoltà di delimitare le prassi fra gli organi, G. E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, 2005, p. 610 e s.

¹⁸¹ A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte Cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in *www.forumcostituzionale.it*; IDEM, *La Corte, la 'denormativizzazione' degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, p. 45 e ss.

¹⁸² Si veda R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 89 e s. Secondo l'A. Il problema assumerebbe una nuova luce, invece, se lo si vedesse dal punto di vista, per così dire, dell'accordo fra i due organi. Proprio questo dovrebbe essere incentivato dagli statuti.

¹⁸³ L'art. 46, secondo comma, dello statuto abruzzese, oltre ad obbligare il Presidente di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni, disponeva che "il programma è approvato dal Consiglio regionale" e che il "voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia".

La disciplina richiedeva sostanzialmente un voto di fiducia iniziale, basato sul programma di legislatura, finalizzato ad accentuare gli elementi parlamentari della forma di governo regionale ad elezione diretta¹⁸⁴.

L'esito della decisione successiva all'impugnazione da parte del Governo¹⁸⁵, stanti i precedenti giurisprudenziali sopra richiamati, non poteva che essere quello di una dichiarazione di incostituzionalità¹⁸⁶. Le argomentazioni utilizzate dalla Corte sono due: una concerne il rapporto fra Presidente e Consiglio, l'altra la disciplina della mozione di sfiducia.

Quanto al primo profilo, il punto di partenza è l'esistenza di una "presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale" fra i due organi che può essere fatta cadere solo con le dimissioni del Presidente o con l'esplicito voto di sfiducia consiliare. In questo quadro, tutti gli atti di indirizzo politico si pongono "come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo". Equiparare, allora, l'effetto della mancata approvazione del programma a quelli di un voto di sfiducia rappresenterebbe un conferimento di fiducia iniziale incompatibile con la presunzione di cui si è detto e risulterebbe "contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione".

Riferendosi al programma, si specificano quali possono essere i rispettivi ruoli di Presidente e Consiglio. Il primo "ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso" e presenterà, dunque, all'Assemblea un documento che preciserà l'indirizzo politico approvato dagli elettori, mentre il secondo valuterà, di volta in volta, tali integrazioni potendo solo, "nell'ipotesi di divergenza estrema, (...) adottare la decisione di provocare una nuova consultazione elettorale".

¹⁸⁴ S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, cit., p. 781; A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 91.

¹⁸⁵ La norma era stata impugnata in quanto avrebbe previsto un'ulteriore ipotesi di applicazione del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent* rispetto a quelle individuate dalla Costituzione, che dovrebbero restare un *numerus clausus*. Per questo si riteneva violato l'art. 123, primo comma della Costituzione, secondo il quale lo statuto deve essere "in armonia" con la Costituzione, nonché con l'art. 126, terzo comma. Inoltre, la disposizione, nella parte in cui non richiede la stessa maggioranza qualificata prevista dall'art. 126, secondo comma, Cost. per la mozione di sfiducia, costituirebbe un'ingiustificata limitazione dell'autonomia del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Sulla disciplina ora indicata si veda, in senso critico, C. FUSARO, *La forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la revisione costituzionale del 1999*, cit., p. 879 e ss.

¹⁸⁶ A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, cit., p. 93 sottolinea il rapporto di continuità fra la sentenza n. 12 del 2006 e la giurisprudenza precedente.

Il secondo argomento si basa sull'impossibilità di discostarsi dal procedimento previsto dall'art. 126 Cost. per il voto di sfiducia. La disciplina statutaria, prevedendo l'equiparazione di cui si è detto, deve essere considerata alla stregua di un aggiramento della "solenne" procedura prescritta dalla Costituzione. Inammissibile è, fra l'altro, che "alla maggioranza assoluta richiesta dall'art. 126, secondo comma, Cost." si sostituisca "una maggioranza semplice, quale quella resa possibile dall'impugnato (...) statuto".

Quest'ultima parte del ragionamento pare condivisibile soprattutto laddove evidenzia come l'equiparazione della 'bocciatura' del programma ad un vero e proprio voto di sfiducia, con i suoi effetti necessariamente previsti dalla Costituzione, permetta di abbassare il *quorum* richiesto, per le sue conseguenze radicali, dall'art. 126 Cost.

La Corte, a ragione, non utilizza, invece, un altro argomento, inserito fra i motivi del ricorso, ritenuto ricavabile dallo stesso art. 126 cost., ossia l'esistenza di un principio di tassatività delle cause di scioglimento del Consiglio¹⁸⁷. Infatti, la norma abruzzese non prevedeva una nuova ed autonoma causa di scioglimento, ma equiparava, indebitamente, l'esito negativo di una votazione ad una manifestazione di sfiducia senza rispettare i meccanismi prescritti dalla Costituzione. Lo scioglimento era un esito automatico e ineliminabile, stante la regola del *simul stabunt simul cadent*, proprio dell'accostamento con l'approvazione della mozione di sfiducia.

Ciò nondimeno, la motivazione della sentenza suscita alcune perplessità nel punto in cui considera inammissibile, sempre e comunque, la previsione di un voto di fiducia iniziale.

In effetti, l'art. 126, secondo comma, Cost., prevede solo che il Consiglio possa sfiduciare la Giunta¹⁸⁸ e nulla dice, espressamente, sul tema. Nel silenzio della Carta fondamentale alcuni hanno ritenuto che la scelta fosse rimessa agli statuti¹⁸⁹ sommandosi, in questo caso, la fiducia dell'organo assembleare a

¹⁸⁷ Questa idea era stata sostenuta da G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, cit., p. 613 e s.

¹⁸⁸ Tale norma è da considerarsi inderogabile. Si vedano, tra i tanti: C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente*, cit., p. 84; R. TOSI, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., p. 540; A. SPADARO, *I contenuti degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., p. 111; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 160 e s. Ritiene, invece, derogabile tale norma S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici delle forme di governo e della legge elettorale regionale*, cit., p. 572.

¹⁸⁹ E. BALBONI, *La potestà statutaria delle Regioni*, cit., p. 5; S. GAMBINO, D. LOPRIENO, *Statuti e forma di governo della Regione. L'esperienza italiana e la prospettiva comparata*, in *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2004, p. 158; V. SANNONER, *La potestà statutaria delle Regioni*, cit., p. 263; C. FUSARO, *Il 'premierato regionale' nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino 2004, p. 131. Un supporto a tale posizione potrebbe venire dai lavori preparatori della l. cost. n. 1 del 1999 ed in particolare dall'intervento del Sen. E. Rotelli nella seduta del 17 giugno 1999.

quella popolare¹⁹⁰. Il fatto che, ai sensi della norma in esame, ove fosse mantenuto il sistema ad elezione diretta del Presidente, la relazione fiduciaria sarebbe solo presunta non costituirebbe una scelta inderogabile e, dunque, la previsione di un esplicito voto del Consiglio risulterebbe perfettamente legittima a condizione, però, che la mancata concessione della fiducia comporti lo svolgimento di nuove elezioni coerentemente con il principio del *simul stabunt simul cadent*¹⁹¹.

Secondo altri, l'introduzione dell'investitura consiliare sarebbe non solo ammissibile ma anche opportuna, dato che la 'fiducia' accordata dal corpo elettorale si potrebbe riferire solo alla formula di governo e non al programma considerato nella sua totalità. Il rapporto fiduciario, in un contesto caratterizzato da una forte personalizzazione, tenderebbe "a disgiungersi"¹⁹².

Una differente dottrina ha sostenuto, invece, che l'esistenza del rapporto fiduciario dovrebbe considerarsi presunta dal momento che il Presidente regionale viene eletto, assieme al Consiglio, dal popolo¹⁹³. Per altri, ancora, non potrebbe neppure essere verificata da un voto iniziale. Infatti, l'art. 126, secondo comma, che non si presterebbe ad essere letto in maniera estensiva, si limiterebbe a prevedere, tra Consiglio e Giunta, soltanto un rapporto fondato sulla 'non sfiducia'¹⁹⁴. Più in generale, si è sostenuto che nei sistemi in cui il Primo ministro è eletto direttamente dai cittadini si stabilisce un nuovo rapporto fiduciario che sostituisce quello tradizionale basato sul raccordo fra Parlamento e Governo¹⁹⁵.

¹⁹⁰ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 267.

¹⁹¹ G. GUZZETTA, *Dubbi sulla forma di governo delle norme*, cit., p. 762 e s.

¹⁹² A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo degli studi di diritto costituzionale)*, in *Le istituzioni del federalismo* 2003, p. 744 e s. L'A. ricorda che da un lato vi sarebbe il voto popolare, che si riferisce al *leader*, dall'altro quello consiliare che si riferirebbe al programma. Sul punto si vedano, inoltre: M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo* 2004, p. 410; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002., p. 59 e s.. Argomentazioni simili, sia pur in riferimento alla forma di governo statale, si trovano in A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra 'regole' costituzionali e 'regolarità' della politica*, in *Politica del diritto* 2000, p. 48.

¹⁹³ Considerano la fiducia presunta: A. BARDUSCO, *Nuova Costituzione e statuti regionali. Spunti problematici sulla forma di governo delle Regioni di diritto comune*, cit. p. 19 e s.; F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quaderni costituzionali* 2003, p. 310 e s.; A. SPADARO, *I contenuti degli statuti regionali*, p. 107 e ss; A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003 p. 215 e ss.

¹⁹⁴ A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei 'processi statutarî regionali'*, cit., p. 27. Secondo l'A. allo statuto sarebbe sempre (indipendentemente dalla forma di governo prescelta) preclusa la previsione di un voto iniziale di fiducia.

¹⁹⁵ S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, p. 13. La posizione viene sostanzialmente ribadita dallo stesso S. CECCANTI, *Il Parlamento. Matrici ideali e*

Proprio questa ricostruzione è stata accolta dalla Corte con argomentazioni che, tuttavia, lo si ribadisce, non sembrano del tutto condivisibili.

In primo luogo, si ipotizza, forse in maniera un po' formalistica, l'eventualità di "una doppia bocciatura del Presidente": la prima, con mero rilievo politico, dovuta alla mancata approvazione del programma, la seconda conseguente al voto di una mozione di sfiducia, che invece produrrebbe gli effetti indicati dall'art. 126, comma terzo, Cost.¹⁹⁶. Ciò che si fatica a comprendere, anche tenendo conto della presunzione di consonanza politica riconosciuta dalla Corte, è perché non si possa dare "giuridico rilievo" alla prima votazione tanto più se si considera come sia del tutto probabile che già a seguito di quest'ultima il rapporto intercorrente fra Consiglio e Giunta sia pesantemente incrinato e che, perciò, il Presidente si dimetta¹⁹⁷.

Una norma statutaria quale quella abruzzese, in particolare, sembrerebbe inserirsi fra le regole volte a vincolare le scelte di Presidente e Consiglio altrimenti rimesse alle prassi che via via si instaureranno fra gli organi¹⁹⁸. Per questo motivo, se non può suscitare dubbi il formarsi di una convenzione in base alla quale il Presidente si dimetta nel caso di voto negativo sul programma, non dovrebbe considerarsi incostituzionale una norma che lo imponga, purché vengano rispettati i requisiti procedurali previsti dall'art. 126 Cost.

I dubbi paiono ancora maggiori per chi accoglie l'idea secondo cui tra i due organi sussiste, comunque, un rapporto fiduciario, sia pur diverso da quello esistente nelle forme di governo parlamentari pure, che pare ricavarsi dalla previsione, operata dall'art. 126, secondo comma, Cost., della possibilità di approvazione della mozione di sfiducia¹⁹⁹.

Ulteriori perplessità si hanno, poi, se si riflette sulla stretta connessione, da sempre esistente, fra il programma di governo e la fiducia nei sistemi

traduzioni nell'oggi, in *Il Parlamento nei governi parlamentari*, Torino, 2004, p. 93 e condivisa da S. MERLINI, *Il presidente della giunta*, cit., p. 156 e s.

¹⁹⁶ A. RUGGERI, *La Corte, la 'denormativizzazione' degli statuti regionali*, cit., p. 46.

¹⁹⁷ A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it* e in riferimento alla sentenza n. 12 del 2006: IDEM, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *www.forumcostituzionale.it*. L'A. sottolinea che "non è dato di comprendere" come "possa esservi fiducia senza "consonanza politica" o, di rovescio, consonanza senza fiducia".

¹⁹⁸ A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica". Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, cit., p. 95; A. CARDONE, *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutarie*, in *www.federalismi.it* 2006, n. 6.

¹⁹⁹ Si veda, per tutti, T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 209.

parlamentari²⁰⁰ come quello inglese²⁰¹, da cui la forma di governo regionale mu-
tua alcuni importanti elementi e cui viene spesso avvicinata²⁰².

A conferma della non irrazionalità della ricostruzione qui condivisa può es-
sere richiamato anche il caso di Israele, unico Paese in cui, fra il 1992 ed il 2001,
è stata in vigore una forma di governo analoga a quella proposta dalla Costitu-
zione italiana per le Regioni. Nella prassi, infatti, accanto all'investitura popo-
lare del Primo ministro e oltre alla possibilità espressamente prevista per l'As-
semblea di approvare una mozione di sfiducia nei confronti del Governo, si è
affermato l'obbligo per l'esecutivo di presentarsi alla *Knesset* per ottenerne la
fiducia iniziale²⁰³.

Il ragionamento della Corte, invece, specie ove pone l'accento sulla presun-
zione di consonanza politica fra Presidente e Consiglio derivante dal voto po-
polare, sembra valorizzare gli elementi presidenzialisti del modello a scapito di
quelli parlamentari ridimensionando il ruolo delle assemblee nella determina-
zione dell'indirizzo politico²⁰⁴.

In sostanza, vi sono, nelle motivazioni della Corte, due passaggi che paiono
essere, fra loro, poco coerenti. Da un lato, si ritiene ammissibile un voto (anche
all'inizio della legislatura) sul programma e, dall'altro, ci si schiera per l'impos-
sibilità di prevedere la fiducia iniziale²⁰⁵. Inoltre, la chiusura operata sembra
mal conciliarsi con la facoltà del Consiglio, riconosciuta dalla stessa Corte, di

²⁰⁰ G. F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1990 e ss., p. 2; M. VIL-
LONE, *Art. 94*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della costituzione*, Bologna, 1994, p. 258; A.
RUGGERI, *Le crisi di governo*, cit., p. 44 e ss. In particolare, quest'ultimo A. evidenzia (p. 48) come, in
un quadro fortemente segnato dagli "elementi propri di una democrazia immediata" il voto iniziale di
fiducia possa riacquistare un suo ruolo soltanto se lo si riferisce al programma.

²⁰¹ Anche se in tale sistema la fiducia si ritiene presunta, sin dalla fine dell'ottocento il voto con-
trario sulle comunicazioni programmatiche esposte dal Primo ministro alla Camera dei Comuni portò
alle dimissioni del Governo. Su tali aspetti si rinvia a M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enciclope-
dia del diritto*, XVII, Milano, 1968, p. 394 e ss.

²⁰² C. FUSARO, *Il 'premierato regionale'*, cit., p. 138; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 225 e s.;
G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, cit., p. 707.

²⁰³ L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, cit., p. 151; R. TONIATTI, *Una forma di
governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*,
in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi parlamentari: mo-
delli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997, p. 129

²⁰⁴ Non a caso la Corte ritiene che il Consiglio possa apportare integrazioni e precisazioni al pro-
gramma votato dagli elettori. Si vada: A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla "consonanza politica"*.
Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico, cit., p. 97 e ss.

²⁰⁵ A. RUGGERI, *La Corte, la 'denormativizzazione' degli statuti regionali*, cit., p. 46 e s.

sfiduciare la Giunta, in ipotesi, già all'indomani delle elezioni²⁰⁶ o a seguito del dibattito sul programma²⁰⁷.

Considerare ammissibile la previsione di un voto di fiducia iniziale non significa ritenere che nella forma di governo regionale esso debba avere le stesse caratteristiche riscontrabili a livello nazionale. Infatti, esso dovrebbe rappresentare una condizione risolutiva, non sospensiva, alla permanenza in carica di Presidente e Giunta²⁰⁸.

Ritenere ammissibile giuridicamente l'istituto di cui si è detto non significa darne un sicuro giudizio favorevole dal punto di vista del merito. In quest'ambito le valutazioni andrebbero rimesse, a parere di chi scrive, agli statuti.

In conclusione, sembra di potersi affermare che, con tali pronunce, si è ulteriormente limitata l'autonomia statutaria delle Regioni discostandosi, forse, dalla solenne affermazione contenuta nella sentenza n. 313 del 2003 secondo cui "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione".

5.2. Censura ai singoli assessori regionali

Una delle questioni che sono state lasciate aperte dalla riforma costituzionale del 1999 riguardava l'ammissibilità di norme statutarie che prevedano la possibilità per il Consiglio di esprimere un voto di sfiducia nei confronti dei singoli assessori regionali.

In effetti, stante il silenzio della Costituzione, secondo alcuni sembrerebbe ammissibile, oltre alla generica facoltà per il Consiglio di votare una mozione di censura o di non gradimento nei confronti del singolo assessore, anche la possibilità che da quest'ultima discendano conseguenze giuridicamente vincolanti e dirette quali l'obbligo di dimissioni per l'assessore sfiduciato o di revoca da parte del Presidente²⁰⁹. Ciò non esclude, ovviamente, che quest'ultimo possa,

²⁰⁶ Partendo da questo presupposto è stato sostenuto che sarebbe conveniente avere "subito il riscontro della piena sintonia di intenti tra assemblea e Presidente". Così A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo*, cit., p. 745.

²⁰⁷ Ritengono possibile il voto della mozione di sfiducia dopo tale dibattito anche C. FUSARO, L. STROPPIANA, *Perfezionare la 'forma di governo della transizione'. Composizione e collegialità della Giunta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, p. 49 e s.; S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni 2006*, p. 786 e s.

²⁰⁸ M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 460. L'A. chiarisce che in caso di elezione diretta, l'art. 122, quinto comma, Cost., escluderebbe che l'assunzione della carica possa essere condizionata sospensivamente dalla votazione di una mozione di fiducia ma non che ad essa possano essere poste condizioni risolutive.

²⁰⁹ R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzione di indirizzo e controllo*, in *Le istituzioni del federalismo* 2001, p. 92 e s. L'A. ritiene possibile che lo statuto vincoli il Presidente a revocare l'assessore sfiduciato pur riconoscendo che ciò potrebbe essere visto come un'invasione di campo da parte del Consiglio. In senso analogo sembra esprimersi anche G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, cit., p. 712 e s. il quale, nota, comunque, come la praticabilità concreta della mozione di sfiducia individuale pare essere scarsa dato che gli assessori vengono designati dai partiti politici. A favore della previsione dell'istituto in parola si schiera anche G. CALAMANDREI, *Nomina e*

in caso di contrasto con le valutazioni assembleari, confermare la propria personale fiducia all'assessore esponendosi così all'eventuale rischio di essere sfiduciato dal Consiglio²¹⁰.

Tale impostazione non è condivisa da quanti ritengono che la volontà manifestata dal Consiglio non sarebbe sufficiente a comportare la cessazione dalla carica dell'esponente politico sottoposto a critica, in quanto ogni decisione in merito dovrebbe considerarsi rimessa al Presidente regionale²¹¹. Egli avrebbe un potere di "vita e di morte" sulla propria Giunta, con l'esclusione di qualsivoglia interferenza consiliare. In sostanza, il voto assembleare non potrebbe mai essere assimilato ad una vera e propria manifestazione di sfiducia, con le sue note conseguenze, poiché i componenti dell'esecutivo andrebbero necessariamente nominati e revocati dal suo *leader*, non sussistendo fra il Consiglio e singoli assessori alcun rapporto fiduciario²¹². A ulteriore conferma dell'esclusione della responsabilità politica diretta di questi ultimi militerebbe il fatto che solo il Presidente può essere chiamato a rispondere politicamente dell'operato dell'organo collegiale che guida²¹³.

La ricostruzione ora richiamata ha trovato conferma nella giurisprudenza costituzionale da cui si ricava che le Regioni possono formalizzare lo svolgersi dei rapporti fra i loro organi di vertice purché ciò comporti vincoli solo sul piano politico e non giuridico.

Comunque, anche seguendo questa seconda e più rigorosa interpretazione, non si può considerare esclusa la facoltà per gli statuti di prevedere e disciplinare una mozione di censura, di non gradimento o avente ad oggetto la richiesta di revoca di uno o più assessori²¹⁴.

revoca degli assessori regionali: il problema della sfiducia individuale, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza* 2004, p. 378.

²¹⁰ Sul punto M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 345 il quale tuttavia ritiene non ammissibile la previsione statutaria della mozione di sfiducia al singolo assessore.

²¹¹ C. FUSARO, L. STROPPIANA, *Perfezionare la 'forma di governo della transizione'. Composizione e collegialità della Giunta*, cit., p. 50.

²¹² G. CREPALDI, *L'assessore regionale*, Torino, 2004, p. 130 e ss.; V. MESSERINI, *La Giunta*, cit., p. 180; V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, cit., p. 108.

²¹³ C. FUSARO, L. STROPPIANA, *Perfezionare la 'forma di governo della transizione'. Composizione e collegialità della Giunta*, cit., p. 50 e s; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 344 e s. Quest'ultimo A., ritenendo comunque esclusa la sfiducia individuale ai singoli assessori, afferma che non è chiaro se ciò derivi dalla norma dell'art. 121, quarto comma, che attribuisce al Presidente la direzione e la responsabilità della politica della Giunta o dall'art. 126, secondo comma, che prevede la possibilità di approvazione di una mozione di sfiducia solo verso il Presidente. Anche C. PADULA, *Art. 126*, in S. Bartole, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1127 sostiene che "poiché il rapporto di fiducia intercorre col solo Presidente non ci può essere una sfiducia individuale".

²¹⁴ In tal senso, oltre agli Autori citati nella nota precedente, si esprime G. CREPALDI, *L'assessore regionale*, cit., p. 130.

La problematica dell'ammissibilità del voto di sfiducia al singolo assessore è stata affrontata e risolta, in senso negativo, dalla Corte costituzionale. Con la sentenza n. 12 del 2006, essa si è pronunciata sulla questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 45, terzo comma, della deliberazione statutaria della Regione Abruzzo.

Tale norma disponeva che: "il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione". Secondo il ricorso del Governo, essa avrebbe violato l'art. 122, quinto comma, Cost. in quanto incoerente con il meccanismo di elezione a suffragio universale e diretto scelto dall'art. 43, secondo comma, del medesimo statuto. In particolare, la disciplina censurata, vincolando il Presidente della Giunta a uniformarsi rispetto alla volontà consiliare, limiterebbe il potere di nomina e di revoca degli assessori che l'art. 122 Cost., attribuisce allo stesso Presidente qualora esso venga eletto direttamente.

Nel decidere la questione, la Corte, in via preliminare, chiarisce quale sia la portata precettiva della norma costituzionale ora indicata. Avallando l'orientamento preferibile, seguito dalla maggioranza degli autori che si sono occupati del tema, essa riconosce che il potere di nomina e di revoca degli assessori spetta inderogabilmente soltanto al Presidente regionale scelto dal popolo²¹⁵. In effetti, la "struttura lessicale e logica" della disposizione porta a ritenere che il termine "eletto", contenuto nel quinto comma dell'art. 122 Cost., non possa riferirsi ad ogni tipo di elezione del Presidente. Al contrario, la presenza dell'aggettivo citato si spiega soltanto laddove esso venga inteso come indicativo di un "potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare".

Detto questo, nelle motivazioni della sentenza si passa ad analizzare la struttura del rapporto intercorrente fra esecutivo e legislativo nella forma di governo regionale ad elezione diretta, ricavandone le argomentazioni necessarie per affrontare la questione di legittimità costituzionale sottoposta al suo esame.

In tale sistema istituzionale, lo si è già ricordato, l'armonia dell'indirizzo politico fra i due organi viene garantita "presuntivamente (...) dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale" e dai medesimi elettori". Ciò esclude la possibilità di introduzione di "circuiti fiduciari collaterali ed accessori".

Stando così le cose non vi sarebbe spazio per "la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori" che, non trovando giustificazione nelle norme dedicate al rapporto fra Presidente e Consiglio, "si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti

²¹⁵ Per tutti si vedano C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 85.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 158.

al Presidente” il quale è il solo “responsabile, sul piano politico, dell’operato di tutti i componenti della Giunta”.

La decisione della Corte, nella parte in cui esclude l’ammissibilità della mozione di sfiducia individuale nel sistema ad elezione diretta del Presidente suscita qualche perplessità.

Anzitutto potrebbe sembrare troppo categorica, anche in questo caso, l’affermazione secondo cui l’esistenza del principio *simul stabunt simul cadent*, posto a tutela della presunzione di “armonia dell’indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori”, escluderebbe la possibilità di introdurre “circuiti fiduciari collaterali ed accessori”. In effetti, la Corte sembra non ritenere ammissibile che all’interno della forma di governo regionale *standard* possano esservi modelli istituzionali caratterizzati dalla contemporanea presenza di elementi propri di sistemi differenti,²¹⁶ tenendo in scarsa considerazione come la stessa Costituzione prenda a prestito regole appartenenti a regimi diversi²¹⁷: da un lato quelli presidenziali (come elezione diretta del Presidente e la possibilità di nomina e di revoca degli assessori); dall’altro quelli parlamentari (come la necessaria esistenza del rapporto fiduciario fra Presidente e Consiglio)²¹⁸.

Il rapporto di “non sfiducia” che lega i due organi eletti dal popolo potrebbe estendersi agli assessori nel caso in cui gli statuti li investissero di poteri autonomi²¹⁹ del cui esercizio potrebbero essere chiamati a rispondere davanti al Consiglio. Essi, allora, sarebbero responsabili collegialmente degli atti della Giunta e personalmente per quelli loro attribuibili.

A favore della ammissibilità di conseguenze giuridiche a seguito di una delibera di censura nei confronti dei singoli assessori si potrebbe sostenere che la previsione di una qualche conseguenza giuridica aumenterebbe l’utilità e l’efficacia delle delibere. Se nessuno dubita della possibilità per il Consiglio di approvare una mozione con cui invitare un assessore a dimettersi o il Presidente a revocarlo²²⁰, si fatica a comprendere perché essa non possa produrre

²¹⁶ M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in *www.forumcostituzionale.it*.

²¹⁷ A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, cit.

²¹⁸ In effetti, la stessa Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 2 del 2004, non ha mai negato che esista un rapporto fiduciario fra gli organi di vertice della Regione pur precisando come esso sarebbe differente rispetto al tradizionale rapporto fiduciario così come delineato nei regimi parlamentari.

²¹⁹ A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei ‘processi statutari regionali’*, cit., p. 21; IDEM, *Statuto regionale e sfiducia individuale agli assessori*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, p. 40.

²²⁰ A maggior ragione non si può dubitare, ovviamente, dell’esistenza in capo al Consiglio del potere di sottoporre a critica sia il Presidente, sia i singoli assessori, mediante la presentazione e la discussione di interrogazioni o interpellanze. Se gli esponenti della Giunta volessero, in qualche modo,

effetti tramutandosi così, nella sostanza, in un'arma spuntata. Ciò soprattutto se si considera che l'approvazione di una mozione di censura può ben comportare conseguenze sostanzialmente analoghe a quelle di un vero e proprio voto di sfiducia individuale quale l'apertura di una situazione di tensione fra Presidente e Consiglio²²¹.

Secondo la Corte, invece, queste conclusioni sarebbero in contrasto con la Costituzione in quanto comporterebbero esclusivamente una riduzione delle prerogative riconosciute dall'art. 122, quinto comma, al Presidente "eletto". Proprio l'esistenza di specifici poteri presidenziali renderebbe, inoltre, inapplicabile l'argomentazione svolta nella sentenza n. 7 del 1996.

Tuttavia, pare lecito sostenere che non necessariamente la previsione negli statuti della possibilità per l'Assemblea di sfiduciare il singolo assessore si traduca in quella indebita limitazione del ruolo del Presidente denunciata dalla Corte. Infatti, tale facoltà si aggiungerebbe a quella della revoca di cui il 'capo' della Giunta continuerebbe a godere e i due istituti potrebbero convivere²²² in quanto rispondenti a funzioni, almeno in parte, differenti. Più precisamente, tali strumenti non si elidrebbero a vicenda dal momento che la revoca troverebbe fondamento nella posizione di supremazia del Presidente della Giunta²²³, mentre la sfiducia individuale sarebbe espressione della funzione di controllo spettante al Consiglio. Varrebbero, insomma, le medesime considerazioni che hanno portato alcuni autori a sostenere, nella forma di governo nazionale, reciprocamente compatibili gli istituti in discorso²²⁴.

sottrarsi a tale controllo, "a soffrirne non sarebbero le regole della forma di governo, ma quelle della democrazia *tout court*". Così si esprime S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, cit., p. 786.

²²¹ N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, 2006, p. 126.

²²² A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, cit.

²²³ Il potere di nomina e di revoca degli assessori attribuito al Presidente viene ritenuto comunemente un importante indizio del rafforzamento della posizione di quest'ultimo all'interno della Giunta. Si vedano, ad esempio: R. BIN, *Il ruggito del governatore*, cit., p. 468; G. CREPALDI, *L'assessore regionale*, cit., p. 129.

²²⁴ F. CUOCOLO, *Sei domande ai costituzionalisti provocate dal 'caso Mancuso'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1995, p. 4687 poggia la compatibilità dei due istituti proprio sulla loro differente funzione.

Per ulteriori considerazioni sul punto con riferimento alla forma di governo regionale sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza"*, cit., p. 240 e ss.