

Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale.

Nota alla sentenza n. 12 del 2006

di Stelio Mangiameli
(21 giugno 2006)

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, 4/2006)

1. A partire dalla sentenza n. 304 del 2002, sussiste ormai una consolidata esperienza giurisprudenziale sugli statuti regionali (ordinari) previsti dall'art. 123 Cost. nella nuova formulazione accolta dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Ma la sentenza n. 12 del 2006, che riguarda lo Statuto della Regione Abruzzo, offre più di un qualche spunto di riflessione per ritornare sull'argomento dell'autonomia statutaria regionale.

Con la decisione in commento la Corte ha affrontato sei questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo su alcune disposizioni dello Statuto della Regione Abruzzo. Per due la questione è stata dichiarata non fondata, mentre per le altre quattro è risultata, agli occhi della Corte, fondata e, per una di queste, la pronuncia ha esteso l'accoglimento, dal comma impugnato, all'intero articolo.

In particolare, delle due censure dichiarate non fondate, la prima riguardava l'art. 2, comma 3, dello Statuto, al quale veniva addebitato di non specificare, nell'ambito di un articolo sui principi, che la partecipazione "*all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato*" si sarebbe dovuta svolgere, così come prescrive l'art. 117, comma 5, Cost., nel "rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

Osserva il giudice costituzionale che l'infondatezza della questione, una volta individuato che "l'attuazione e l'esecuzione di accordi internazionali devono muoversi all'interno del quadro normativo contrassegnato dall'art. 117, quinto comma, Cost. e dalle norme interposte di cui alla ... legge n. 131 del 2003", deriverebbe dalla circostanza che "il riferimento testuale dell'impugnata norma statutaria alla dizione usata dall'art. 117, quinto comma, Cost. («attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali») vale a confermare il suo inserimento nel quadro normativo di cui sopra, *senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione Abruzzo*" (punto 3 del considerato in diritto). Altrimenti detto, la Corte afferma che lo Statuto, pur non ripetendo pedissequamente la disposizione della Costituzione, non avrebbe inteso modificarne o disattenderne la disciplina, per cui non sussisterebbe alcun vizio di legittimità.

La considerazione sembra, più che logica, ovvia; la stessa Corte lascia intendere - richiamando la sentenza n. 379 del 2004 - che si tratta di *una agevole interpretazione conforme al sistema costituzionale*. Sorprende non poco, perciò, che i consiglieri del Governo del tempo si siano dilettrati a suggerire una tale impugnazione a fronte di principi contenuti nel medesimo articolo di portata ben più innovativa. Basti considerare, all'interno del medesimo comma 3, dell'art. 2 dello Statuto, la disposizione per la quale "la Regione (rappresenterebbe) il livello di adempimento delle funzioni e dei compiti statali più vicino ai cittadini", che non esprime solo un formulazione del *principio di prossimità*, ma anche la rivendicazione da parte regionale della "statualità" (*funzioni e compiti statali*).

Ma al di là della disattenzione per profili che denotano la tendenza a farsi strada nell'ordinamento italiano in modo silente dei principi federali (per cui non è dato prevedere, allo stato, l'esatta portata di siffatte disposizioni di principio) e la banalità della questione sollevata, questo punto della sentenza in commento merita attenzione in relazione ad un profilo diverso, e cioè al modo in cui la Corte tratta i limiti della potestà statutaria. Afferma, infatti, molto giustamente il giudice costituzionale che "lo statuto di una Regione è valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia «in armonia con la Costituzione» (art. 123, primo comma, Cost.)"; ma subito dopo, a mo' di specificazione, soggiunge che "il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e *delle leggi ordinarie di diretta attuazione*, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano". È in questo ambito, peraltro, che sono richiamate le disposizioni della legge n. 131 del 2003, che danno

attuazione all'art. 117, comma 5, Cost.: la norma parametro assunta come violata.

Ora, le espressioni adoperate dalla Corte, nel definire il limite che incontrerebbe l'autonomia statutaria dell'"armonia con la Costituzione", appaiono, per un verso, meno drastiche di quelle adoperate nella sentenza n. 304, cit., e, per l'altro, invece, sembrano far pensare a una rivisitazione della stessa disposizione costituzionale. Infatti, nella sentenza da ultimo richiamata il giudice costituzionale, contrastando una lettura *meno stringente* del limite dell'armonia con la Costituzione, affermava che "il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda *l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione*, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito" (il principio è ribadito anche nella sentenza n. 2 del 2004). Invero, sotto questo aspetto la sentenza in commento molto opportunamente sembra ricalcare quanto veniva detto nella sentenza n. 196 del 2003, per la quale gli statuti "*dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione*".

Non è possibile in questa sede riesaminare nuovamente la peculiare interpretazione dell'"armonia" formulata nella sentenza n. 304, né può considerarsi certo che il richiamo ai *principi* che si ricavano dalle disposizioni costituzionali rappresenti effettivamente una diversa definizione dello stesso limite dell'"armonia". Infatti, sia nel caso della sentenza n. 196, che in quello della sentenza n. 12 del 2006, l'affermazione compiuta non viene messa in pratica nel sillogismo della pronuncia e assume il carattere di un mero *obiter dictum*. Non appare verificabile, perciò, se l'armonia sia stata intesa, in questi casi, come riferita ai "valori di fondo che ispirano la Costituzione", oppure al "puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione".

Nella pronuncia in commento ciò è dipeso anche dalla circostanza che al giudice costituzionale premeva - per via del modo in cui era stata formulata la censura avverso la disposizione statutaria - di mettere in evidenza la stretta correlazione esistente tra questa e la legge dello Stato di attuazione dell'art. 117, comma 5, Cost. e la sua capacità di fungere da limite dell'autonomia statutaria. In questo modo, però, la sentenza n. 12 del 2006 appare ridefinire il limite costituzionale estendendolo nuovamente, contro la forza della revisione costituzionale, oltre che all'armonia con la Costituzione, anche a quella con le "leggi della Repubblica" della v.f. dell'art. 123 Cost.

Si badi che non è in discussione l'applicazione alla Regione Abruzzo degli art. 5 e 6 della legge n. 131, ma la possibilità, dopo questa decisione, di estensione del limite, già alquanto controverso, dell'armonia con la Costituzione, contenuto nell'art. 123 Cost., sino a comprendere, sia pure indirettamente, le leggi statali, per le quale deve ritenersi, invece, che in alcun modo, sia pure se adottate in attuazione di puntuali riserve di legge o di competenza, possano concorrere a determinarlo. Se non si tiene fermo questo punto, infatti, scompare immediatamente una delle differenze peculiari tra il vecchio e il nuovo regime costituzionale dell'autonomia statutaria.

Come spiegare allora l'esatto riferimento alle disposizioni della legge n. 131, in combinato disposto con l'art. 117, comma 5, per fugare i dubbi di legittimità costituzionale della fattispecie normata dallo Statuto?

In proposito, sembra possibile osservare che l'enunciazione negli statuti regionali di principi e di norme di carattere programmatico, così come di eventuali diritti fondamentali (già deducibili dalla Carta costituzionale, o anche "nuovi") riconosciuti dalla Regione, non appartengono al contenuto dello statuto regionale costituzionalmente previsto dall'art. 123 (che riguarderebbe la forma di governo, i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, la regolamentazione dell'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali). Di conseguenza, se si accoglie il principio che prescrizioni di questo genere siano ammissibili (v. la sentenza n. 2 del 2004), anche se *praeter constitutionem*, con l'effetto ulteriore che dovrebbe attribuirsi loro - in quanto disposizioni (come riconosce la stessa Corte nella sentenza in commento) di una "valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale" - una posizione peculiare rispetto alla legge regionale (ma in un senso affatto diverso v. la sentenza n. 378 del 2004), non può farsi a meno di ritenere che dette prescrizioni non possano derogare all'ordinamento generale della Repubblica e che, perciò, per loro valga la necessità di essere conformi (e non semplicemente armoniche) alla Costituzione e non in contrasto con le leggi statali, tanto più se di attuazione delle disposizioni della Carta.

In particolare, poi, la disposizione censurata dal Governo e mandata immune dalla Corte non aveva nessuna pretesa di disciplinare l'attuazione e l'esecuzione del diritto internazionale, in quanto, pur adoperando i medesimi segni linguistici dell'art. 117, comma 5, Cost., per il contesto sistematico in cui è stata inserita, ha la funzione di rafforzare la posizione della Regione. E infatti, i principi iscritti nell'art. 2 dello Statuto, e particolarmente quelli del terzo comma, sarebbero protesi ad affermare un ruolo federale dell'ente (con la partecipazione alla revisione della Costituzione e alla

legislazione statale e quella alla determinazione della politica generale della Repubblica), nel cui ambito si collocherebbe anche l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato.

2. Delle quattro questioni dichiarate fondate da parte del giudice costituzionale, tre riguardano la forma di governo. La Corte ha censurato: l'art. 45, comma 3, il quale disponeva che "il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione"; l'art. 46, comma 2, il quale, riferendosi all'obbligo del Presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio successiva alle elezioni, dispone che "il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia"; e l'art. 47, comma 2, per il quale "l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta la decadenza della Giunta stessa e lo scioglimento del Consiglio".

Con riferimento a questi profili occorre fare una breve premessa sulle vicende di formazione dello Statuto abruzzese, per comprendere con esattezza il tenore delle disposizioni dichiarate illegittime. Infatti, è ampiamente noto che il Consiglio regionale dell'Abruzzo, promuovendo peraltro un complesso di studi e conferenze, cui avevano partecipato diversi esponenti della comunità scientifica, era pervenuto per primo a definire una posizione innovativa in tema di forma di governo, per la quale, molto più ragionevolmente di quanto non abbia fatto il legislatore di revisione costituzionale, tendeva a mitigare l'estremismo della legge costituzionale n. 1 del 1999; estremismo derivato dalla polemica sui *ribaltoni* e sperimentato per la prima volta in sede locale con la legge n. 81 del 1993.

L'intento del legislatore statutario abruzzese era quello di ricucire la frattura tra Presidenti della Giunta e Consigli regionali che le nuove norme avevano prodotto, accogliendo un sistema che non può più definirsi *parlamentare*, perché inquinato da una tecnica elettorale basata sulla doppia legittimazione, con l'elezione diretta del Presidente della Giunta, né *presidenziale*, in quanto l'elezione del Presidente è pur sempre collegata, e non solo in senso temporale, con quella del Consiglio regionale, ma caratterizzato esclusivamente e senza alcun temperamento dal principio *simul stabunt, simul cadent* (ovviamente le espressioni "*parlamentare*" e "*presidenziale*" sono adoperate in senso lato, in quanto ogni forma di governo rappresenta un *unicum* non trasferibile e le categorie adoperate dalla dottrina sono in genere il frutto di una generalizzazione che perde in precisione).

Tra i limiti principali del sistema istituzionale regionale si avvertiva da subito un forte impoverimento del ruolo legislativo e di rappresentanza dei Consigli regionali, atteso che la forma di governo risulta sbilanciata sul Presidente e sulla gestione amministrativa, e la paralisi della funzione di controllo degli stessi Consigli verso il Presidente e la Giunta, in quanto ben difficilmente i primi, per sanzionare i comportamenti degli organi esecutivi, avrebbero adottato misure che concretamente avrebbero avuto l'effetto di ripercuotersi in senso negativo su loro stessi.

Di qui il tentativo, effettuato con il testo dello Statuto approvato in prima lettura dal Consiglio regionale dell'Abruzzo in data 24 settembre 2003, di predisporre un sistema con una impronta *neoparlamentare*, e cioè realizzando un unico processo di legittimazione popolare attraverso cui gli elettori avrebbero scelto: i loro rappresentanti in Consiglio, il programma e il candidato Presidente della Giunta (anche per l'espressione *neoparlamentare* vale quanto detto sopra per gli altri tipi di forma di governo). In questo modello il Presidente della Giunta avrebbe dovuto essere indicato al momento dell'elezione e successivamente formalmente eletto dal Consiglio regionale con la presentazione e la verifica del programma.

Per mantenere fermo il valore dell'indicazione fatta agli elettori, poi, si disponeva lo scioglimento del Consiglio, ove si fosse verificata la frattura del rapporto di fiducia, ma risultavano eliminati gli appesantimenti della formula dell'art. 126 Cost., prevedendo che, "in caso di rimozione, morte ovvero incompatibilità sopravvenuta o impedimento permanente del Presidente, accertato con deliberazione del Consiglio regionale, sempre che permanga la medesima maggioranza politica, il Vicepresidente (avrebbe assunto) le funzioni di Presidente della Giunta e (nominato) il Vicepresidente tra i membri del Consiglio stesso". Inoltre, risultava prescritto che gli assessori sarebbero stati nominati prevalentemente in seno al Consiglio ed eccezionalmente presi dall'esterno.

Insomma, si voleva realizzare un razionale equilibrio tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale, in considerazione anche della circostanza che il ruolo della Regione, alla luce della revisione del Titolo V, si sarebbe dovuto affermare sul versante della legislazione (statale), più che dell'amministrazione (locale).

Con la sentenza n. 2 del 2004 la Corte giudicava lo Statuto della Regione Calabria, che per grande parte aveva seguito l'impostazione elaborata dal Consiglio regionale dell'Abruzzo. Si è trattato, invero, di una decisione contrastata anche in seno dell'organo di giustizia costituzionale e, anche se non è dato sapere né l'entità della controversia, né il modo di

composizione della stessa, alla fine la Corte si è risolta ad adottare una posizione forte e naturalmente conformativa, anche se sarebbe più esatto dire *limitativa*, dell'autonomia statutaria delle Regioni.

La Corte nella sentenza sullo Statuto calabrese, per il vero, non ha negato che l'elezione diretta del presidente della Giunta possa essere "legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali" e, nel merito, ha censurato sostanzialmente il modello calabrese, in quanto ci si sarebbe trovati "dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria «presa d'atto» da parte del Consiglio regionale".

Questa operazione di *mascherata*, poi, sarebbe stata effettuata dal legislatore statutario calabrese al fine di depotenziare e ridurre alcuni poteri che spetterebbero al Presidente della Giunta (come quello di determinare lo scioglimento del Consiglio regionale con le proprie dimissioni; strumento, questo, che il giudice costituzionale, perciò, considera idoneo a dominare un Consiglio regionale democraticamente eletto, ma riottoso al volere del Presidente della Giunta), con ciò violando le diverse disposizioni costituzionali che fanno riferimento al "Presidente della Giunta regionale" "eletto a suffragio universale e diretto" (art. 122, comma 5, e art. 126, comma 3, Cost.).

La sentenza della Corte sullo Statuto calabrese meriterebbe ancora ulteriori approfondimenti per gli argomenti e le espressioni adoperate, che in questa sede non sono purtroppo possibili. Tuttavia, non può tacersi che essa colpisce particolarmente, in quanto contiene chiaramente nella parte motiva una opzione a favore della forma di governo regionale (già espressa in via provvisoria dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 e *indicata* dal giudice costituzionale "come «normale» possibilità di assetto istituzionale") del "*Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto*", la cui imposizione sarebbe stata corroborata dalla "*esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali*" (la sia pur possibile adozione di una forma di governo regionale, diversa da quella del "*Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto*", appare, perciò, nella logica delle parole, come una scelta a favore dell'instabilità e dell'indebolimento del peso delle istituzioni regionali).

Ora, chi segue più da vicino le vicende istituzionali regionali (e quelle locali, atteso la corrispondenza del meccanismo di elezione diretta di Sindaci e Presidenti delle Province), sa perfettamente che *la stabilità nella gestione politica degli enti territoriali*, anche a prescindere - per la Regione - da considerazioni che riguardano l'esercizio della funzione legislativa, dipende da fattori molto più complessi, che in democrazia non si risolvono con il conferimento di poteri speciali ad uno solo, sia pure eletto a suffragio universale e diretto. Se è vero che le normative del 1993 e del 1999 hanno consentito di conoscere meno crisi di Giunta e meno sostituzioni di Sindaci e di Presidenti che nel passato, non sempre però hanno dato luogo ad efficienza e slancio nella gestione amministrativa e, nel caso delle Regioni, ad una diversa qualità della legislazione. In molte esperienze, invece, la regola del *simul stabunt, simul cadent* ha determinato delle crisi latenti durate per una intera "consiliatura" e ha generato paralisi e conflitti privi di regole e di soluzioni. Inoltre, nelle esperienze amministrative in cui non si sono presentate crisi, è facilmente dimostrabile come l'assenza di conflitti sia dipesa essenzialmente, non dalla preoccupazione del *simul stabunt, simul cadent*, ma dalla presenza di quei prerequisiti che consente alla politica di svolgere il suo compito di definizione del bene comune e alle istituzioni di funzionare armonicamente.

Al di là di queste non trascurabili considerazioni, resta il fatto che la prospettiva seguita con una certa enfasi dalla Corte, del modello del "*Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto*", nella sentenza n. 2 del 2004, sia stata realizzata attraverso una discutibile lettura del rapporto tra le disposizioni dell'art. 122, comma 5, e dell'art. 126, comma 3, Cost., dal un lato, e quelle di cui all'art. 123, comma 1, Cost., dall'altro. Tutto risiede nel significato che si attribuisce alla competenza statutaria relativa alla *determinazione* della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento e all'inciso del comma 5 dell'art. 122, "*salvo che lo statuto regionale disponga diversamente*". Infatti, se si dà alle espressioni della Costituzione il senso fatto palese dal significato proprio delle parole, dovrebbe ritenersi che la fonte di disciplina della forma di governo regionale non è la Costituzione, ma lo Statuto (perché così vorrebbe la prima) e che, perciò, alle disposizioni della Costituzione, in tema di forma di governo regionale, dovrebbe riconoscersi un carattere residuale e cedevole rispetto alla disciplina statutaria stessa e, poiché nel campo delle forme di governo non esistono forme e tipi *standard*, da assumere come valori assoluti, ma semplicemente meccanismi imprecisi e limitati progettati dagli uomini, per soddisfare (almeno momentaneamente) i bisogni del loro governo, ne dovrebbe conseguire che non di mascherate si è trattato, allorquando si è ritenuto di conformare la forma di governo regionale in senso neoparlamentare, ma di una vera e propria opzione di carattere politico, rimessa dalla

Costituzione allo Statuto e da questo compiuta.

Poco avrebbe dovuto importare, perciò, se l'effetto concreto appariva analogo a quello dell'elezione diretta del Presidente del Giunta, dal momento che si sarebbe trattato, in realtà, di un meccanismo affatto diverso, non essendo equivalenti i sistemi con una doppia legittimazione popolare (quella della rappresentanza e quella del capo dell'esecutivo) e quelli con una sola legittimazione (che determinano la scelta della rappresentanza e del capo dell'esecutivo). Così come molteplici possono essere i meccanismi di stabilizzazione delle maggioranze e non si rinviene in Costituzione una sola parola a favore di quelli previsti dall'art. 126, commi 2 e 3 (almeno se si dà il giusto peso al collegamento tra queste e la disposizione dell'art. 122, comma 5), rispetto a quelli possibili e logicamente pensabili dai legislatori statutari.

3. È chiara, a questo punto, la linea che collega la sentenza n. 12 del 2006 alla sentenza n. 2 del 2004, tanto più che il Consiglio regionale dell'Abruzzo, per non apparire agli occhi dell'opinione pubblica propenso all'instabilità di governo e all'indebolimento del peso delle istituzioni regionali, anziché spingere verso una più evidente marcatura della forma di governo in senso parlamentare (e ricercare altre e ulteriori forme di stabilizzazione della maggioranza), optò per una riconduzione del proprio sistema di governo entro l'ardita "scelta" di "*una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale*" e della "*unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta*" (sentenza n. 2 del 2004).

Si spiegano, alla fine, in questo complesso insieme la presenza nello Statuto delle norme impugnate dal Governo, sulla possibilità di censurare i singoli Assessori da parte del Consiglio regionale e sull'ipotetica iniziale sfiducia, votata attraverso la mancata approvazione del programma (votazione che, nel contesto originario dello Statuto, appariva collegato alle regole della mozione di sfiducia), quali segni appunto di un tentativo estremo di fare percepire il possibile peso del Consiglio e la necessità, perciò, per il Presidente della Giunta di dovere cercare forme di incontro e di collaborazione, sfuggendo alla facile e lacerante contrapposizione della prova di forza, assistita dalla minaccia del foglio di carta con scritte sopra le dimissioni.

Si spiega, altresì, nell'opzione della giurisprudenza tracciata dalla Corte, a favore della forma di governo normata dalla Costituzione (quella appunto del "*Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto*"), rispetto al potere conferito allo Statuto regionale di determinare la forma di governo, l'accoglimento delle questioni sollevate, relativamente all'art. 45, comma 3, e all'art. 46, comma 2, dello Statuto della Regione Abruzzo.

La logica che attraverserebbe l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale sarebbe quella di garantire a ogni costo (compreso quello dell'immobilismo) la c.d. *stabilità*, che si baserebbe su "unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta", ma così argomentando si consente di depotenziare le rappresentanze democraticamente elette (maggioranza e opposizione) al di là di quanto la presenza dei c.d. "*Governatori*" delle Regioni consente.

È appena il caso di osservare, però, come i sistemi di governo delle istituzioni conoscano, accanto alla disciplina diretta dei diversi meccanismi ed istituti (che può mancare), anche regole che si formano in via convenzionale e che discendono da principi generali della cui vigenza non si può dubitare (pena la sofferenza stessa della democrazia dentro le istituzioni), per cui le fattispecie regolate dalle disposizioni dello Statuto della Regione Abruzzo cancellate dalla Corte trovano lo stesso regolamento all'interno della Carta regionale. Così, nel caso di quella considerata dall'art. 45, comma 3, nessun Presidente della Giunta potrà impedire ai Consiglieri regionali di presentare, a norma dell'art. 29 dello Statuto, una "mozione", per far discutere il Consiglio medesimo sul comportamento di un Assessore e per fare deliberare una censura, della quale comunque, dal punto di vista istituzionale, il Presidente della Giunta dovrebbe tenere conto, proprio alla luce di quanto afferma la Corte nella sentenza in commento, e cioè della "*presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio*", che verrebbe meno di fronte ad un atto di disobbedienza del Presidente nei confronti di un atto formale del Consiglio regionale.

Né il Presidente, né gli Assessori, inoltre, potranno sottrarsi all'esercizio da parte dei Consiglieri del potere di interrogazione e di interpello, che avrebbero sempre e comunque ad oggetto i loro comportamenti, da discutere davanti all'opinione pubblica con piena assunzione di responsabilità. Certamente si potrà svilire la portata di tali atti - come spesso peraltro accade anche in sede parlamentare - o procrastinare la discussione pubblica, o rendere una risposta e una giustificazione formale all'interno di aule di rappresentanza alquanto deserte, ma in evenienze del genere a soffrirne

non sarebbero le regole della forma di governo, ma quelle della democrazia *tout court*.

Anche per la fattispecie contemplata dalla disposizione dell'art. 46, comma 2, dello Statuto, può ripetersi quanto sin qui detto, soprattutto alla luce della motivazione offerta dalla sentenza n. 12, e cioè dell'impossibilità di ammettere forme surrettizie di sfiducia rispetto a quelle contemplate dall'art. 126, comma 1, Cost. Infatti, a prescindere dalla imperfetta formulazione tecnica, risultante dalle modifiche apportate al testo originario dello Statuto, dopo la sentenza n. 2 del 2004, che hanno comportato la caducazione del comma 2 dell'art. 46 di questo, l'ipotesi di una mancanza di coerenza con il dato elettorale, perpetrata dal Presidente della Giunta in sede di esposizione del programma, nella prima seduta del Consiglio (art. 46, comma 1), potrebbe comportare in ogni caso la presentazione di una mozione di sfiducia, secondo la disciplina che le è propria, con il conseguente scioglimento anche del Consiglio medesimo.

Lo stesso giudice costituzionale, pur rilevando che "non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori", sottolinea come il Consiglio regionale abbia sempre il potere (e perciò anche sull'esposizione del programma), "nell'ipotesi di divergenza estrema, ... (di) adottare la decisione di provocare una nuova consultazione elettorale". Da questo punto di vista, perciò, la censura della Corte finisce col toccare un profilo meramente formale, dal momento che - come deve ammettere lo stesso giudice costituzionale - "anche nell'ipotesi che il Consiglio, *subito dopo le elezioni*, volesse costringere il Presidente alle dimissioni, con conseguente proprio scioglimento", risulterebbe sufficiente "la procedura solenne della mozione di sfiducia, giacché sarebbe necessario rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità".

4. Una distinta considerazione merita, poi, la motivazione seguita dalla Corte nel dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, dello Statuto della Regione Abruzzo che così disponeva: "l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta comporta la *decadenza* della Giunta stessa e lo scioglimento del Consiglio".

Il giudice costituzionale sul punto segue una linea argomentativa non facilmente rapportabile al dato testuale dell'art. 126 Cost. Infatti, al punto 6 del considerato in diritto si osserverebbe che questo articolo disciplinerebbe "*in modo differenziato distinte ipotesi di cessazione del Presidente dal suo ufficio*". Mentre al primo comma (parlerebbe) di «rimozione» dello stesso per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o ragioni di sicurezza nazionale, nel terzo comma usa la diversa espressione «dimissioni». Nel primo caso (esisterebbe) la necessità di un immediato allontanamento dalla carica di chi si sia reso responsabile di gravi illeciti o risulti pericoloso per la sicurezza nazionale. Nel secondo caso si (deterrebbe) invece una disciplina adatta alla natura prettamente politica della cessazione, che non (richiederebbe) quell'immediatezza e perentorietà di allontanamento dalla carica necessari nella prima ipotesi".

Su queste basi, la Corte affermerebbe, infine, che "la previsione di decadenza - per sua natura, immediata e perentoria - varrebbe ad equiparare due ipotesi che la norma costituzionale considera e disciplina diversamente, in coerenza con la loro differenza qualitativa e con gli interessi pubblici da tutelare".

Occorre constatare, in primo luogo, che le fattispecie da considerare, ai sensi dell'art. 126 Cost., sono tre: quella del primo comma, relativa allo scioglimento del Consiglio e alla rimozione del Presidente "con decreto motivato del Presidente della Repubblica", per le ipotesi ivi contemplate; quella del secondo comma, che considera l'espressione della sfiducia del Consiglio regionale nei confronti del Presidente della Giunta; e quella del terzo comma, dove, oltre alla rimozione del primo comma e alla sfiducia del secondo comma, appaiono le ipotesi dell'*impedimento permanente*, della *morte* e delle *dimissioni volontarie* (la formulazione dei tre commi dell'art. 126 non è sicuramente delle più felici, in quanto solo al comma 3 si fa riferimento al "*Presidente della Giunta eletto a suffragio universale diretto*", ma è di tutta evidenza che tutti e tre i commi si riferiscono a questo modello di organizzazione della forma di governo, altrimenti non avrebbe senso parlare di *rimozione* del Presidente della Giunta e sarebbe stata necessaria una diversa formulazione in grado di abbracciare anche le altre ipotetiche forme di governo).

A fronte di queste fattispecie il regime costituzionale non è affatto differenziato, come sembra ritenere la Corte, ma anzi unificato, anche in virtù dell'abrogazione della previsione dell'ultimo comma dell'art. 126 v.f. ("*Col 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*"). Infatti, tutte le fattispecie, sia la rimozione, sia le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta, determinano sempre e solamente "*le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio*".

Nel sistema costituzionale accolto con la revisione del Titolo V resterebbe aperta, per come è formulata la normativa sullo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta regionale, la questione dell'amministrazione straordinaria della Regione.

Chiarito che tanto la rimozione, quanto le dimissioni volontarie del Presidente producono "*le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio*" e che sul piano costituzionale sussiste una lacuna evidente, lo Statuto ha semplicemente specificato che dalle dimissioni *ope legis* della Giunta può derivare solamente la decadenza dei componenti la stessa dall'ufficio. Infatti, nella teoria del diritto pubblico si ha "decadenza", tra l'altro, in tutte quelle ipotesi in cui venga meno uno dei requisiti necessari sia per la costituzione, che per la continuazione del rapporto, che è esattamente quanto accade al verificarsi di una delle fattispecie contemplate dall'art. 126 Cost.

Al di là di questo aspetto, sicuramente non secondario, poi, sembra essere stata trascurata la circostanza che lo Statuto contiene uno specifico articolo (l'85) su "*l'indizione delle elezioni e l'amministrazione straordinaria della Regione*", che distingue le conseguenze delle varie fattispecie di scioglimento del Consiglio e di decadenza/dimissioni della Giunta, dal punto di vista dell'amministrazione straordinaria della Regione.

Questo articolo, sulla base anche di quanto sostenuto dalla Corte nella sentenza n. 196 del 2003, disciplina pure la *prorogatio* degli organi della Regione. La disciplina che viene fuori dalle disposizioni dell'art. 85 risulta essere, perciò, il vero punto di riferimento della problematica considerata, rispetto alla quale la questione dell'art. 47, comma 2, appare realmente secondaria. L'articolo richiamato prevede, in primo luogo, il caso dello scioglimento del Consiglio regionale e quello della rimozione del Presidente della Giunta *per atti contrari alla Costituzione, per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale*, disponendo che l'amministrazione straordinaria della Regione, in queste ipotesi, "è regolata dal decreto di cui all'art. 126, primo comma, della Costituzione che determina anche i termini per l'indizione delle elezioni".

Inoltre, si occupa della fattispecie dell'*annullamento delle elezioni*; ipotesi, questa, che nel nostro ordinamento resta ancora priva di una appropriata disciplina, come ha mostrato il caso della Regione Molise nel 2000 (con le elezioni annullate dal giudice amministrativo e l'adozione di un decreto del Governo che, senza alcun riferimento normativo e di logica giuridica, lasciava nell'amministrazione dell'Ente, il Presidente travolto dall'annullamento e la sua Giunta) e, in parte, quello della stessa Regione Abruzzo (alla quale, in un primo momento, erano state annullate le elezioni dal TAR Abruzzo, mentre successivamente, con la pronuncia del Consiglio di Stato, non solo veniva riformata la sentenza del giudice amministrativo di primo grado, ma anche veniva risolto il vizio presente nell'elezione del Consiglio con la surroga di un eletto). Per le ipotesi di annullamento delle elezioni, pur sempre possibile per opera della giurisdizione, lo Statuto della Regione Abruzzo avrebbe previsto un peculiare meccanismo, e cioè: il Collegio per le garanzie statutarie nominerebbe una Commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, sorteggiandoli da una lista di dodici nomi predisposta dal Consiglio medesimo e rinnovata ogni cinque anni. In più, disporrebbe che la Commissione dovrebbe indire le elezioni entro tre mesi, provvedendo, al contempo, all'ordinaria amministrazione di competenza della Giunta e agli atti improrogabili da sottoporre alla ratifica del nuovo Consiglio.

Infine, quale disposizione di chiusura, l'art. 85, comma 3, avrebbe previsto che, al di fuori delle ipotesi precedentemente contemplate e in caso di *scioglimento anticipato* e di *scadenza della legislatura*, "il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale".

5. Sulla questione dell'art. 79, comma 2, in base al quale il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio regionale per le garanzie statutarie *con motivata decisione*, la Corte si è pronunciata nel senso dell'infondatezza.

Questa parte della motivazione si richiama a quanto già espresso nella sentenza n. 378 del 2004, in ordine ad un organo analogo previsto dallo Statuto della Regione Umbria. Qui, però, il giudice costituzionale non si limita a ribadire quanto affermato in quella sentenza ("la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate"), ma aggiunge una serie di precisazioni che possono contribuire a delineare questo nuovo istituto, che non ha precedenti nel nostro ordinamento e che viene a scongiurare in una qualche misura il pericolo di lasciare le prescrizioni dello Statuto (come accade già nel caso degli statuti degli enti territoriali minori) prive di qualunque efficacia prescrittiva nei confronti degli atti di esercizio

delle funzioni regionali.

In tal senso, in primo luogo, appare significativa l'affermazione della Corte sull'obbligo di motivazione imposto dalla disposizione dello Statuto della Regione Abruzzo; questo, secondo il giudice costituzionale, non comporterebbe una limitazione per la potestà legislativa del Consiglio regionale, che rimarrebbe "intatta sia nelle materie sia nell'estensione della sua capacità regolativa".

Inoltre, deve apprezzarsi come la Corte riconduca il particolare procedimento che si realizza tra Consiglio regionale e Collegio regionale per le garanzie statutarie all'ambito "di disciplina del procedimento legislativo regionale"; osserva, infatti, il giudice costituzionale che "l'introduzione di un particolare, eventuale passaggio procedurale" va ricompreso "nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» attribuiti dall'art. 123, primo comma, Cost. alla potestà statutaria delle Regioni".

Infine, in modo opportuno la Corte specifica che la motivazione richiesta al Consiglio regionale, affinché possa deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio di garanzia, "non inerisce agli atti legislativi, ma alla decisione di non tener conto del parere negativo", e costituirebbe, perciò, "atto consiliare distinto dalla deliberazione legislativa e non fa corpo con essa", tanto più che "la norma statutaria impugnata (si riferirebbe) esplicitamente alle «deliberazioni legislative» e non alle leggi".

6. Alcune brevi considerazioni, per concludere queste osservazioni alla sentenza n. 12 del 2006, con riferimento all'art. 86 dello Statuto, che avrebbe regolamentato due pubblicazioni della delibera statutaria in relazione ai diversi interventi possibili e previsti dall'art. 123, commi 2 e 3, Cost.; la prima, in connessione al termine per il promovimento del giudizio della Corte costituzionale da parte del Governo; la seconda, invece, collegata al termine per la possibile richiesta del referendum confermativo.

La Corte, pur muovendo dall'impugnazione del solo comma 3, approda, attraverso l'istituto dell'illegittimità consequenziale, all'annullamento dell'intero articolo. I profili fatti valere contro l'articolo censurato sono due: per un verso, il giudice costituzionale ritiene che i commi 2 e 3 dell'art. 123 contemplino "una sola pubblicazione notiziale", "idonea a far decorrere sia il termine per l'eventuale impugnazione governativa, sia quello per la richiesta di *referendum* popolare"; per l'altro, assumerebbe che la regolamentazione della pubblicazione dello Statuto sia sottratta all'autonomia statutaria e "ogni valutazione sugli eventuali inconvenienti nascenti da essa non (potrebbe) trovare risposta in inammissibili sue «rettifiche» da parte della fonte statutaria, ma in accorgimenti validamente utilizzabili - e di fatto utilizzati da molte Regioni - per evitare la sovrapposizione di procedimenti nell'ipotesi di impugnazione dello statuto da parte del Governo".

Come è stato ampiamente rilevato, il problema della proceduralizzazione della pubblicazione dello Statuto sussiste realmente, in quanto i due commi sistematicamente e dal punto di vista linguistico pongono più di un problema. La scelta operata dal Consiglio regionale dell'Abruzzo, di disciplinare le pubblicazioni della deliberazione statutaria, in tal senso, si limitava a raccogliere le indicazioni che sono venute da parte della dottrina. E che il problema sussiste sembra dimostrato dalla circostanza che la stessa Corte, non a caso, faccia riferimento ai pericoli di *sovrapposizione*: l'impugnazione del governo davanti alla Corte, con i tempi del relativo giudizio, e lo svolgimento eventuale del referendum confermativo.

La realtà, peraltro, lascia presagire che, se le disposizioni dell'art. 123, commi 2 e 3, venissero impegnate da atti puntuali di esercizio dei due diversi procedimenti indicati, la sovrapposizione sarebbe inevitabile, non sussistendo quegli *accorgimenti* cui fa riferimento il giudice costituzionale. Infatti, se in concreto la questione non è sorta, ciò si deve solo alla circostanza che sugli statuti regionali sinora non si è svolto alcun referendum confermativo.

Quanto, poi, all'affermazione che la disciplina sulla pubblicazione dello Statuto sia sottratta a questa fonte dall'art. 123, sembra potersi obiettare che proprio il primo comma dell'art. 123 include tra gli oggetti dello Statuto la "pubblicazione delle leggi" e che il secondo comma del medesimo articolo afferma che "lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con *legge* approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti"; e certamente, questi, non sono solo degli argomenti testuali.