

Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"

(nota a Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372 e Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 379)

di Giulio Enea Vigevani

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2005)

a) L'approvazione consiliare del programma di governo

Un anno dopo la sentenza sullo Statuto della Calabria, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi in materia di forma di governo regionale nelle decisioni sugli Statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna.

Le parti delle sentenze relative alle forma di governo non hanno certo suscitato le medesime reazioni sorte in risposta alle affermazioni, contenute nelle stesse pronunce, sul valore meramente politico delle enunciazioni programmatiche previste negli Statuti. Del resto, già la Corte aveva indicato i confini dell'autonomia statutaria in materia istituzionale nella sentenza sullo Statuto calabro ed in quella sulla modifica statutaria delle Marche. Nei casi in esame, poi, tutti gli statuti impugnati hanno seguito il "modello oggettivamente definito"; erano dunque in discussione solamente meccanismi che si limitavano a precisare i rapporti tra gli organi regionali all'interno dell'opzione istituzionale indicata dalla Costituzione.

Di indubbio rilievo, comunque, la materia sulla quale la Corte era chiamata a pronunciarsi: per la prima volta, infatti, la Corte si trovava a definire l'ampiezza dell'autonomia statutaria di fronte alla chiara adozione del modello istituzionale "standard" ed a chiarire quali rapporti possano intercorrere tra consiglio e presidente legittimato dal voto popolare.

Numerosi sono gli elementi di riflessione che le decisioni suscitano, sia sul piano costituzionale, per quanto concerne lo spazio dell'autonomia statutaria, sia sul piano più propriamente politico, per gli effetti che possono produrre sulla tendenza a favore di un riequilibrio tra presidente e consiglio.

Il governo ha impugnato la previsione contenuta nell'art. 32, comma 2, dello Statuto della Toscana, secondo la quale «il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione», in riferimento agli artt. 122, quinto comma, e 3 della Costituzione, in quanto essa non sarebbe coerente con l'elezione diretta del presidente della giunta regionale, poiché l'approvazione consiliare del programma instaurerebbe «irragionevolmente e contraddittoriamente» tra presidente e consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto.

In particolare, l'art. 32 della delibera statutaria toscana prevede che la formazione della giunta avvenga secondo il seguente procedimento: nella prima seduta del consiglio, il presidente eletto direttamente illustra il programma e designa il vicepresidente e gli altri componenti della giunta. Nei dieci giorni seguenti, il consiglio approva il programma; qualora, tuttavia, ciò non accada, decorso lo stesso termine, il presidente nomina comunque gli assessori designati. La disposizione non dispone alcun effetto di tipo giuridico in caso di mancata approvazione del programma.

Nella medesima logica l'art. 28, comma 2, della delibera statutaria della Regione Emilia Romagna, il quale prevede che l'assemblea approvi il programma di governo predisposto dal presidente riferito all'intera legislatura e a tutti i settori d'intervento regionale e annualmente ne verifichi l'attuazione e ne approvi le modifiche. Anche in questo caso, il rifiuto del consiglio produce conseguenze di natura unicamente politica.

Per l'Avvocatura dello Stato, tale disposizione non può ritenersi in armonia con la Costituzione, la quale sancirebbe l'impossibilità di stabilire, tra consiglio e presidente eletto direttamente, il tradizionale rapporto fiduciario.

In entrambi i casi, le censure governative si fondano sull'asserzione di un'insanabile incoerenza tra il modello ad elezione diretta prescelto dalle due Regioni e l'attribuzione al consiglio della facoltà di interferire in un rapporto tra presidente e corpo elettorale, che dovrebbe rimanere puro ed esclusivo. Il solo fatto di poter sindacare il programma, pur senza prevedere alcuna conseguenza per la mancata approvazione, menomerebbe "di per sé la legittimazione ed il

ruolo del presidente" e finirebbe con il reintrodurre il rapporto fiduciario proprio della forma di governo precedente la riforma costituzionale del 1999.

Nel ricorso governativo si notano echi di una concezione, diffusa soprattutto tra i politologi, che pone rigidamente i confini tra le varie forme di governo e teme qualsiasi contaminazione tra modelli. Tale rifiuto dell'ibrido, di forme "miste" conduce a ritenere viziata da irrazionalità ogni alterazione del rapporto tra corpo elettorale, presidente e consiglio ed ogni deviazione rispetto ad un modello organizzativo rigido ed uniforme.

b) La logica delle decisioni

La Corte rifiuta di farsi coinvolgere in una ricostruzione astratta dei rapporti tra organi regionali, evitando di porre quale parametro un modello ideale di forma di governo, prendendo invece in considerazione i soli vincoli che esplicitamente discendono dalla Costituzione.

Partendo dal principio secondo cui l'autonomia è la regola e i limiti sono l'eccezione anche nel caso di previsione dell'elezione diretta del presidente, la Corte ritiene che tale opzione non imponga soluzioni organizzative totalmente vincolate e non precluda allo Statuto la facoltà di attribuire al consiglio regionale un ruolo determinante nella definizione e nel controllo dell'indirizzo politico del presidente, discutendo e votando il programma. Tutto questo purché dall'eventuale mancata approvazione non discenda quale conseguenza giuridica l'obbligo del presidente di dimettersi e purché il potere di nomina degli assessori non possa essere paralizzato dall'opposizione del consiglio.

Questa, in sintesi, la logica affermata nelle due sentenze della Corte sugli Statuti della Toscana e dell'Emilia Romagna per quanto concerne la forma di governo. Sancendo la legittimità costituzionale dell'ipotesi di prevedere l'approvazione consiliare del programma del presidente, il giudice delle leggi ammette che all'interno del modello dell'elezione diretta la competenza statutaria a definire la forma di governo può espandersi in più direzione e che i margini di manovra non sono ristretti per quanto concerne in particolare i rapporti tra esecutivo e legislativo. In questo modo, la Corte non chiude la strada a quella che appare una tendenza comune a molti nuovi Statuti: un moderato, ma non insignificante, riequilibrio politico a favore dei consigli, pur nella conferma - politicamente obbligata - della forma di governo "normale".

In entrambe le decisioni, la Corte rigetta le questioni, ritenendo che la determinazione della forma di governo regionale non si esaurisca «nella individuazione del sistema di designazione del presidente della Regione» e riconoscendo alle Regioni la possibilità di adottare soluzioni organizzative differenziate, senza porle di fronte alla sola, rigida alternativa tra un modello istituzionale già definito in tutti i suoi elementi ed una forma di governo parlamentare "pura". La Corte ricostruisce le norme inderogabili conseguenti all'adesione al sistema della elezione a suffragio universale e diretto del presidente della Regione: l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della giunta e dello scioglimento del consiglio nel caso di successiva approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente. Riconosce, tuttavia, che «entro questi limiti, peraltro, si esplica l'autonomia statutaria, che ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, più o meno riducendo l'area altrimenti lasciata alla prassi o alle relazioni meramente politiche: ciò in particolare rileva nei rapporti fra consiglio regionale, titolare esclusivo del potere legislativo (ivi compresa la legislazione di bilancio), nonché di alcuni rilevanti poteri di tipo amministrativo, e i poteri di indirizzo politico del presidente della Regione che si esprimono, tra l'altro, anche nella predisposizione del fondamentale "programma di governo" della Regione.»

La Corte, invero, prende in considerazione la "coerenza intrinseca" dell'approvazione consiliare del programma presidenziale con la forma di governo "standard", ma la valuta in relazione ai soli vincoli espressamente enunciati nel testo costituzionale: rispetto dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* (art. 126, ult. comma), divieto di presentare una iniziale mozione di fiducia da parte del consiglio, riconoscimento dell'esclusivo del potere presidenziale di nomina e di revoca degli assessori (art. 122, ult. comma). La Corte, in altre parole, non sembra voler ricavare dal vincolo dell'armonia con la Costituzione ulteriori regole che gli statuti non possano derogare. D'altronde, proprio nel caso di opzione a favore della forma di governo "standard", il parametro dell'armonia con la Costituzione sembra trovare ben poco spazio, essendo difficilmente ipotizzabili soluzioni organizzative "intrinsecamente incoerenti con l'elezione diretta" che non violino espressamente alcuni dei limiti posti al legislatore statutario dalla Costituzione.

Se la Corte è apparsa ad alcuni commentatori piuttosto rigida e tranchant nella sentenza relativa allo Statuto della Calabria, si nota, nella giurisprudenza che qui si commenta, complessivamente un altro tono: la difesa dei margini di autonomia statutaria conduce al rifiuto di prendere in considerazione i profili di merito in ordine all'equilibrio tra gli organi

di governo.

Dalle due pronunce emerge, dunque, la consapevolezza che l'ingerenza del modello "standard" deve necessariamente essere piuttosto limitata, per consentire un qualche spazio di autonomia agli statuti. Traspare anche la coscienza che la classificazione delle forme di governo è frutto di un'astrazione dottrinarica, che non trova una corrispondenza nella realtà, che non è determinata solo da meccanismi costituzionali, ma anche dal contesto politico e dalla formula elettorale; affiora soprattutto la cognizione che assai difficilmente tale classificazione può essere utilizzata in sede di sindacato costituzionale.

In questo senso, la logica argomentativa della Corte, nelle parti delle sentenze qui in commento, sembra richiamare, ancorché implicitamente, le affermazioni della sent. n. 313 del 2003 sulla spettanza del potere regolamentare, nelle quali la Corte rifiuta *"un eccesso di costruttivismo interpretativo"*, *"un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori"*.

c) Approvazione del programma e rapporto fiduciario tra presidente e consiglio

Resta tuttavia un'ulteriore questione: la Corte effettivamente riconosce l'autonomia statutaria nella definizione dei rapporti tra presidente e consiglio all'interno della forma di governo "standard", oppure tali disposizioni sono state salvate in quanto private, al pari delle disposizioni programmatiche, di effetti giuridici?

In entrambe le decisioni, la Corte sottolinea la mancata previsione nelle norme impugnate di conseguenze di tipo giuridico derivanti dalla bocciatura da parte del consiglio del programma di governo del presidente, aggiungendo nella sentenza sullo Statuto emiliano che esse sarebbero «certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario».

Con la consueta profondità e finezza di argomentazione, Antonio Ruggeri individua «un filo sottile, ma resistente, che lega il passaggio argomentativo concernente le norme "promozionali" a quello relativo al rilievo (nuovamente solo politico) della mancata approvazione del programma di governo»: tale filo si rintraccerebbe nell'intento della Corte di "denormativizzare" gli Statuti anche nel «terreno elettivo della disciplina statutaria, quello dell'organizzazione». In particolare, Ruggeri contesta l'affermazione dell'incompatibilità col modulo della elezione diretta del presidente della instaurazione di un rapporto di fiducia in senso proprio e rileva come «la soluzione ricostruttiva patrocinata dalla Consulta spegne sul nascere le aspettative del diritto costituzional-statutario di farsi valere o, quanto meno, di restare in equilibrio rispetto al diritto politico».

Tali critiche riflettono indubbiamente preoccupazioni di vasta portata ed mettono in mostra una certa oscurità e apoditticità dell'affermazione della Corte relativa all'inammissibilità di introdurre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario.

Mi sembra, tuttavia, che il divieto di prevedere l'istituto della fiducia iniziale nella forma di governo "standard" non discenda da una volontà di svalutare la portata giuridica dello Statuto e di limitare ulteriormente l'autonomia regionale, né da un'astratta incompatibilità tra questo istituto ed il modello neo-parlamentare configurato in Costituzione, né semplicemente dalla constatazione che il presidente trae la propria legittimità dal consenso popolare e dalla dichiarazione di collegamento - prima dell'elezione - da parte delle liste e dei candidati che lo sostengono.

Ritengo, che tale divieto trovi un riferimento diretto nel testo costituzionale. L'articolo 126 prevede infatti un elenco di casi che, nell'ipotesi di elezione diretta del presidente, conducono allo scioglimento automatico del consiglio e alle dimissioni della giunta: le dimissioni della maggioranza dei componenti del consiglio, l'approvazione di una mozione di sfiducia, l'impedimento permanente, la rimozione, la morte o le dimissioni volontarie del presidente. Sembra corretto ritenere tale elenco tassativo, anche in ragione del fatto che la Costituzione prescrive un procedimento complesso per esprimere la sfiducia nei confronti del presidente, che prevede l'approvazione per appello nominale, a maggioranza assoluta dei componenti (dunque con un quorum più elevato di quello previsto dall'art. 94 Cost.), di una mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei consiglieri e messa in discussione almeno tre giorni dopo la presentazione (art. 126, 2° comma, Cost.). Qualora, dunque, uno Statuto adottasse il meccanismo *aut simul stabunt aut simul cadent* e al contempo prevedesse una mozione di fiducia iniziale, la mancata approvazione potrebbe avere quale unica conseguenza le dimissioni della giunta e lo scioglimento del consiglio, finendo con l'introdurre un'ulteriore causa

automatica di fine della consiliatura non prevista in Costituzione e priva delle garanzie sancite per la mozione di sfiducia.

Vi è a mio avviso un ulteriore motivo che non consente di portare sino in fondo il parallelismo tra l'atteggiamento svalutativo della Corte relativo agli enunciati di principio e quello sulle disposizioni statutarie sull'approvazione del programma. La Corte sancisce la legittimità delle norme sul programma, senza sminuirne la portata normativa, ma riconoscendo ad esse il medesimo significato e la medesima efficacia giuridica che gli stessi legislatori statuari avevano loro attribuito: sono gli Statuti che consapevolmente omettono di prevedere conseguenze istituzionali dirette dalla mancata approvazione del programma di governo, proprio per garantire un confronto sull'indirizzo politico-amministrativo tra i due organi legittimati dal voto popolare non condizionato dalla spada di Damocle dello scioglimento. E sono gli Statuti stessi che determinano alcune obbligazioni giuridiche e non meramente politiche in capo al presidente, *in primis* quella di dover sottoporre al consiglio le proprie opzioni programmatiche e le proprie scelte circa la composizione della giunta.

Se la Corte avesse equiparato il voto contrario sul programma ad una mancata concessione della fiducia iniziale, avrebbe finito con il modificare la volontà del legislatore statuario e con il rendere più difficile lo sviluppo di rapporti tra i due organi elettivi che non si fondino esclusivamente - utilizzando la suggestiva definizione di Silvestri - sull'"equilibrio del terrore".

d) Gli effetti del voto consiliare sul programma sulla forma di governo "standard"

Gli effetti dell'istituto in esame sugli organi regionali sono colti dalla stessa Corte quando, nella sentenza sullo Statuto emiliano, sostiene che *«appare evidente che proprio la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico, derivanti dalla mancata approvazione da parte del consiglio del programma di governo del presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del presidente e del consiglio: starà alla valutazione del presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia, con tutte le conseguenze giuridiche previste dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione»*.

Tali affermazioni sembrano cogliere bene i possibili riflessi delle disposizioni esaminate sugli equilibri tra gli organi regionali. Appare evidente che la previsione del controllo assembleare sul programma non produce certo l'effetto taumaturgico di un ritorno alla centralità del consiglio, né una menomazione di per sé della legittimazione del presidente ma può, insieme ad altri istituti, introdurre qualche correttivo ed ammorbidimento alle rigidità del modello neo-parlamentare.

Era facile profetizzare che la potestà statutaria in materia di forma di governo si sarebbe esplicitata non nella scelta tra le varie forme di governo, ma all'interno della forma di governo "standard", confermando i dati fondamentali del modello "transitorio" e introducendo elementi di differenziazione in relazione ai rapporti tra gli organi rappresentativi, per favorire un recupero di un ruolo dell'assemblea ed evitare la deriva verso un "iperpresidenzialismo", con un presidente sostanzialmente irresponsabile davanti all'assemblea.

Si trattava in altre parole di "reinventare i consigli" all'interno di un meccanismo che aveva prodotto buoni risultati a livello comunale e provinciale, ma che aveva in molti casi determinato una compressione eccessiva ed un esautoramento degli organi assembleari.

In questa prospettiva, anche molti tra coloro che si sono dichiarati favorevoli alla conservazione del governo di legislatura ed al mantenimento di una distinzione tra funzioni di controllo e di indirizzo, proprie del consiglio, e funzioni di governo del presidente, valutavano positivamente una ridefinizione del ruolo e dei poteri dell'assemblea, attraverso un recupero del ruolo di controllore politico della giunta e un ampliamento degli strumenti conoscitivi ed ispettivi, dei mezzi di controllo e verifica dell'operato dell'esecutivo, una valorizzazione del ruolo dell'opposizione.

Le assemblee hanno preso atto con ritardo dei limiti e delle potenzialità della potestà statutaria, evidentemente attratti dalla prospettiva di ritornare ad essere "facitori e disfacitori di giunte".

Al momento della redazione delle nuove carte regionali, i consigli si sono trovati in una situazione paradossale: da un

lato essi erano fundamentalmente titolari della potestà statutaria e in una logica auto-referenziale gradivano un ampliamento dei propri poteri, sino a voler recuperare per intero la centralità precedente, compresa la possibilità di mutare il presidente. D'altra parte, l'adozione della forma di governo neo-parlamentare "preferenziale" era culturalmente e politicamente vincolata, dopo il rifiuto del corpo elettorale friulano nei confronti di soluzioni prive dell'elezione diretta del presidente, la volontà dei presidenti in carica di ripresentarsi agli elettori e la bocciatura da parte della Corte di meccanismi ibridi che, pur mantenendo sostanzialmente l'elezione diretta, consentissero di congelare gli automatismi del *simul ... simul*.

Il tema dell' "autunno delle assemblee rappresentative" e l'aspirazione ad uno spazio di interferenza dei consigli nell'indirizzo politico presidenziale hanno così trovato una, invero parziale, risposta in molti tra gli Statuti sinora approvati, in norme che tendono ad individuare strumenti di dialogo con la giunta sulle grandi linee programmatiche.

Non appare un caso, infatti, che i consigli regionali, nell'elaborazione degli Statuti, abbiano cercato di individuare strumenti *soft* di confronto con il presidente, che consentano di operare un'effettiva funzione di controllo, senza necessariamente ricorrere all'alternativa estrema tra l'inerzia ed il suicidio.

In questo contesto si comprendono le ragioni che hanno condotto più di un legislatore statutario a prendere in considerazione l'ipotesi di consentire un voto sul programma e si può esprimere un giudizio non negativo sulla logica del controllo consiliare della formazione e dell'attuazione del programma.

Attribuire all'assemblea la possibilità di interloquire sul programma e sull'attuazione dello stesso del corso degli anni non instaura tra presidente e consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale del vertice dell'esecutivo.

Le previsioni normative in esame restano, dunque, fedeli allo spirito dell'elezione diretta e sembrano inserirsi armonicamente nel disegno di forma di governo proposto dal legislatore costituzionale del 1999, che non postula la rigida separazione dei poteri, ma un rapporto di continuo dialogo e condizionamento reciproco tra consiglio e giunta.

Appare anche superabile l'obiezione di chi ritiene che questi istituti possono produrre un eccessivo indebolimento del presidente, sottoponendolo al ricatto delle stesse forze di maggioranza, che potrebbero imporre un programma alternativo e, più in generale, una menomazione della sua legittimazione. Osserva bene Angelo Mattioni, richiamando la lezione di Benjamin Constant, che in democrazia la legittimazione del potere è duplice: «c'è una legittimazione del potere quanto a genesi, che è appunto la democrazia nel senso di governo affidato ai più numerosi; ma poi è insita nel concetto di democrazia [...] la legittimazione del potere per come esso viene esercitato».

Più che una delegittimazione del presidente, questi strumenti potrebbero semmai favorire una benefica demitizzazione «dell'ipervalorizzato *circuit de confiance* fra corpo elettorale e presidente», della leggenda del "contratto stipulato con gli elettori", da questi approvato e dunque immutabile; in realtà, i programmi che gli aspiranti presidenti presentano in campagna elettorale spesso si riducono a qualche slogan facilmente comprensibile, mentre una vera e propria piattaforma politica nasce e si sviluppa nel tempo all'interno del circuito presidente-partiti-gruppi di maggioranza.

Restano, infine, gli interrogativi sulla effettiva capacità dell'istituto di valorizzare il ruolo dei consigli e di rendere, secondo l'auspicio di Alfonso Di Giovine, dialetticamente collaborativi e non puramente ratificatori i rapporti fra esecutivo e maggioranza consiliare. Pur non riconoscendomi doti di aruspice, non è difficile immaginare che la discussione e la votazione immediatamente dopo la vittoria elettorale dovrebbe tradursi in un passaggio politicamente non complesso per il presidente, in presenza di una maggioranza coesa e unita intorno ad un programma elettorale predisposto prima della presentazione del candidato. La funzione potrebbe essere quella di precisare puntualmente l'indirizzo politico e il programma presentato agli elettori, attraverso la specificazione di tempi, modi e strumenti.

Politicamente più significativa potrebbe rivelarsi la previsione - contenuta nel solo Statuto dell'Emilia Romagna - di un diritto dell'assemblea di discutere annualmente e approvare le modifiche al programma. Proprio la previsione statutaria di una sede istituzionale per il confronto periodico sulle linee programmatiche può forse contribuire a sviluppare una nuova centralità dei consigli, che si fondi sull'efficacia dei poteri di indirizzo e controllo, piuttosto che sul potere di sostituire il presidente.

Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2, in questa *Rivista*, 2004, pp. 897 ss. con note di Roberto BinUn passo avanti verso i

nuovi Statuti regionali e di Lorenza Carlassare *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato.*

Corte cost. 2 dicembre 2004, n. 372.

Corte cost. 6 dicembre 2004, n. 379.

Si veda per tutti l'intenso dibattito dottrinale pubblicato nel *Forum* di Quaderni costituzionali.

Corte cost. 3 luglio 2002, n. 304, in questa *Rivista*, 2002, pp. 1461 ss. con note di Carlo Fusaro, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...* e Paolo Giangaspero, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni "frammenti" di un mosaico da completare.*

Q. Camerlengo, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000, p. 48.

Per le prime analisi delle sentenze in relazione alla forma di governo, cfr. T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Diritto & Giustizia*, n. 47/2004, p. 16 ss., A. Cardone, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in corso di pubblicazione su *Le Istituzioni del Federalismo*, A. Ruggeri, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in corso di pubblicazione in questa *Rivista*, 3/2005 e 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.

Il ricorso può essere letto all'indirizzo <http://www.costituzionalismo.it/aggiornamento.asp?id=166>.

Per una più approfondita analisi, si rinvia a G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo Statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2004, pp. 708 ss. Sulla genesi dello Statuto toscano cfr. da ultimo F. Clementi, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione toscana nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it

Sullo Statuto emiliano, cfr. M. Rubechi, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Emilia Romagna nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it

In generale sul tema, cfr. M. Olivetti, *Sulla forma di governo delle regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, 2000, pp. 953 ss.

Sent. 379/2004 al punto 9 del considerato in diritto.

Così sempre la sent. 379/2004 al punto 9 del considerato in diritto.

Così la sent. 372/2004, punto 3 del *Considerato in diritto*: «La previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima».

Cfr. A. Zorzi Giustiniani, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Studi parl.*, n. 140-141, 2003, pp. 59-62.

Sull'argomento, cfr. tra i molti A. Spadaro, *Il limite costituzionale dell'"armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti di diritto*, in questa *Rivista*, 2001, pp. 453-486 e A. Cardone, *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.

In direzione diversa A. Cardone, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, cit., che osserva come la Corte abbia "affrontato direttamente il tema della coerenza intrinseca e della non contraddittorietà rispetto al modello della

forma di governo adottata dalle Regioni Toscana ed Emilia Romagna", valutando positivamente «un sindacato sulle scelte del legislatore statutario in materia di forma di governo che va al di là della ricognizione dei confini formali dell'autonomia statutaria».

In questo senso, la Corte non sembra prendere in attenta considerazione il rispetto, oltre che della lettera, anche dello spirito della Costituzione, come aveva fatto nella sent. 304/2002 (cfr. punto 5 del *Considerato in diritto*) e nella sent. 2/2004, al punto 3 del *Considerato in diritto*, ove si legge che «gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione"». Sul divieto di "elusione della Costituzione" o di "frode alla Costituzione", particolarmente convincenti appaiono le considerazioni di Marco Olivetti (M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in www.forumcostituzionale.it), quando afferma che «peraltro, tali concetti sono ambigui, specie a fronte di disposizioni così dettagliate come quelle contenute nell'art. 126, 3° comma, sulla forma di governo regionale, le quali dovrebbero essere assoggettate ad una interpretazione restrittiva (come si conviene alle norme eccezionali)».

Cfr. tra i critici M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, *ibidem*, M. Volpi, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in <http://www.federalismi.it/>. e V. Cerulli Irelli, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, di prossima pubblicazione in "Studi in onore di Gianni Ferrara".

Sull'inserzione di tale nozione nel testo costituzionale, cfr. tra i molti V. Cerulli Irelli, *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, cit.

Corte cost. 21 ottobre 2003, n. 313, al punto 7.4 del *Considerato in diritto*.

Così la sent. 379/2004 al punto 9 del *considerato in diritto*.

A. Ruggeri, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, cit. Considerazioni analoghe si ritrovano nel commento a caldo 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.

A. Ruggeri, *La Corte, la "denormativizzazione" degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, cit.

A. Ruggeri, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, cit.

In questo senso appare Corte cost., n. 2/2004 al punto 6 del *considerato in diritto*, quando afferma che «Di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinandosi con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto».

Cfr. S. Bartole, R. Bin, G. Falcon, R. Tosi, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 102 ss. e A. Zorzi Giustiniani, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 55 ss.

Di opinione opposta T. Martines - A. Ruggeri - C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, p. 59, secondo i quali «La legge cost. del 1999 non prevede espressamente (ma com'è chiaro, neanche esclude ...) che il presidente neo-eletto, unitamente agli altri componenti della giunta (o anche, e forse preferibilmente, da solo), debba presentarsi davanti al consiglio per averne la fiducia (evidentemente sulla base del programma)». Le ragioni di opportunità politica della fiducia iniziale sono individuate nella diversità tra l'investitura del corpo elettorale, che ha «per oggetto la "formula" di governo e l'indicazione di colui che dovrà incarnarla» e la fiducia iniziale, che «non potrebbe che appuntarsi sul programma politico vero e proprio, e varrebbe perciò a confermare la scelta dell'elettorato, rafforzando o integrando la legittimazione dell'esecutivo, ovvero a sconfessarla» (pp. 59-60). Nella stessa direzione, A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, 2000, pp. 27 ss. e dello stesso studioso, *La*

forma di governo "sregolata" e la fiducia "dimezzata" del presidente siciliano, in www.forumcostituzionale.it.

Sent. 379/2004, al punto 9 del considerato in diritto.

Sia consentito un richiamo a G.E. Vigevani, *"Potestà statutaria e forma di governo delle regioni: brevi osservazioni"*, in Aa. Vv., *I nuovi statuti delle Regioni*, Milano, 2000, pp. 160 ss.

P. Ciarlo, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 132.

Per una critica di fondo alla forma di governo regionale suggerita in Costituzione e alla concentrazione personalistica del potere, cfr. A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in <http://www.costituzionalismo.it/articolo.asp?id=116>.

R. Bin, *Reinventare i consigli*, in Il Mulino, 2000, pp. 456-466.

Così T. Groppi e altri, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, Paper di Astrid, Roma, aprile 2004, in www.astrionline.it. e S. Ceccanti, *La forma di governo regionale: perché e come confermare il modello neo-parlamentare*, in www.astrionline.it

C. Fusaro, *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita*, in www.forumcostituzionale.it. Anche P. Ciarlo, *Il presidenzialismo regional style*, cit., p. 133, esprime più di una perplessità verso un ritorno ad un passato dove i consiglieri avevano la possibilità di determinare una turnazione del presidente e degli assessori.

La vicenda del referendum regionale in Friuli del 29 settembre 2002 ha mostrato come il modello di elezione diretta, sempre meno amato dalle classi politiche locali nazionali, sembra godere ancora di un consenso nella maggioranza del corpo elettorale; cfr. A. Zorzi Giustiniani, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 65 e G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo Statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, cit., p. 702.

Come osserva T. Groppi, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, cit., p. 18, la scelta della forma di governo ha visto, quasi ovunque, indipendentemente dalle maggioranze politiche, la contrapposizione tra presidente e consiglio.

Così C. Fusaro, *L'elezione diretta dei presidenti di Regione e le sue conseguenze politiche istituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1999, p. 1203.

La prima delibera statutaria della Regione Abruzzo, approvata in seconda deliberazione il 21 settembre 2004, prevedeva (art. 46) una vera e propria mozione di fiducia iniziale sul programma del Presidente, stabilendo che il voto contrario del Consiglio producesse gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia. L'impugnazione governativa condusse ad una radicale modifica di questa disposizione: l'art. 46 del testo ri-approvato in prima deliberazione dal Consiglio regionale il 9 novembre 2004, si limita a stabilire il solo obbligo per il Presidente di presentarsi al Consiglio per l'esposizione del programma nella prima seduta del Consiglio regionale, senza prevedere alcuna votazione.

Analogamente la vicenda dello Statuto della Liguria. La prima versione, approvata il 28 settembre 2004, stabiliva (art. 16, n. 3 lett. a) che il Consiglio approvasse il programma di governo presentato dal Presidente della Giunta e che (art. 39) la mancata approvazione del programma a maggioranza assoluta comportasse la decadenza del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. Analoghe conseguenze avrebbe avuto il voto negativo del Consiglio sulla relazione sullo stato di attuazione del programma, che il Presidente avrebbe dovuto presentare trascorsi due anni dall'insediamento (art. 40). accogliendo i rilievi del Governo, l'art. 39 dello Statuto della Liguria, entrato in vigore il 5 maggio 2005, stabilisce solamente che il Presidente della Giunta regionale, entro dieci giorni dal giuramento, presenti al Consiglio il proprio programma, con l'indicazione degli obiettivi strategici, degli strumenti, dei tempi di realizzazione e dei più significativi disegni di legge di attuazione dello stesso.

M. Olivetti, *Sulla forma di governo delle regioni dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Diritto pubblico*, cit., p. 956.

A. Mattioni, *Intervento*, in *Forme di governo e democrazia. Sulla elezione diretta dei presidenti regionali e altri pericoli*, Milano, 2003, p. 30.

A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit.

Cfr. S. Ceccanti, *La forma di governo regionale: perché e come confermare il modello neo-parlamentare*, cit.: «La configurazione della forma di governo neo-parlamentare non rende infatti superflui vari momenti di esposizione del programma e di sue eventuali correzioni e aggiornamenti di fronte al consiglio. Un conto è infatti il programma elettorale, basato necessariamente su poche e semplificate discriminanti politico-programmatiche, che lega solidalmente per la legislatura maggioranza e giunta, un altro è la sua specificazione puntuale quale può e deve avvenire nella sede consiliare secondo scadenze prefissate. Questo tipo di controllo è altresì favorito dalla introduzione della incompatibilità tra consiglieri e assessori, che si presenta come logica in un sistema di governo di legislatura e funzionale per evitare di ricoprire un duplice ruolo che in entrambi i casi dovrebbe essere assorbente». Nello stesso senso, T. Groppi e altri, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del Titolo V della Costituzione*, cit.

A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit.

Definisce quest'istituto "un'arma spuntata" G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nel nuovo Statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, cit., p. 710.