

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)

di Antonio Ruggeri
(25 gennaio 2006)

1. *Notazioni di ordine generale ed introduttivo: il trattamento complessivamente deleterio riservato dalla giurisprudenza agli statuti rispetto a quello proprio delle leggi regionali "comuni", con specifico riguardo al piano dei limiti (dalla dilatata accezione dell'"armonia con la Costituzione", sibillamente riferita anche allo "spirito" della Costituzione stessa, al rischio che possa esser riesumato il rimosso limite dell'"armonia con le leggi della Repubblica")*

Non è agevole stabilire se vi sia un filo che leghi assieme e riporti ad un unitario disegno le pronunzie della Corte in tema di statuti regionali o se esse pure risentano, al pari dei verdetti in genere emessi dalla Consulta (e senza distinzione tra i procedimenti che li determinino), delle esigenze che di volta in volta, secondo occasione, si manifestano nel modo più vigoroso e pressante.

Per un verso, alcune non lievi discordanze e vistose oscillazioni riscontrabili, anche in un torno di tempo particolarmente ristretto, farebbero pensare all'assenza di un unico indirizzo di politica costituzionale linearmente e coerentemente perseguito. Persino sul piano delle tecniche o delle qualificazioni giuridiche, laddove è cioè maggiormente avvertito il bisogno della stabilità ed uniformità delle applicazioni, la Corte dapprima compone e poi disfa un quadro concettuale che, invece, dovrebbe essere, almeno nelle sue basi strutturali, tenuto fermo, pur se fatto oggetto di continue messe a punto e verifiche.

Si pensi solo al significato delle norme statutarie relative al voto del Consiglio sul programma, di cui più avanti specificamente si dirà, che nel 2004 sono state stranamente considerate prive dell'attitudine a produrre effetti giuridici di sorta, al pari delle discusse norme "programmatiche", ed oggi sono invece dichiarate costituzionalmente illegittime (soluzione, questa seconda, che, per quanto a mia opinione provvista di fragile fondamento, è comunque assai meno discutibile della prima, che - com'è stato fatto da molti notare - veniva nei fatti a "degiuridicizzare" talune delle norme contenute negli statuti, ancorché aventi natura organizzativa ed, anzi, afferenti proprio al cuore della materia dell'organizzazione).

Per altro verso, tuttavia, si danno indicazioni di segno opposto, che potrebbero far pensare all'esistenza di un vero e proprio disegno di ordine generale, al quale la Corte fa quindi capo man mano che gliene è data l'opportunità, dandovi puntuale e fedele applicazione: un disegno, appunto, volto a circoscrivere, in una considerevole misura, le capacità espressive della massima delle fonti di autonomia regionale, per quanto poi sfuggano le ragioni che possano darvi sostegno ed alimento. E, inverò, quali che esse siano e pure ad ammettere che un siffatto disegno non si dia, sta di fatto che, se si guarda agli effetti complessivamente prodotti dalle decisioni della Corte, il peso ed i condizionamenti in genere gravanti sugli statuti appaiono crescere ogni giorno che passa sempre di più, fino a superare, per taluni aspetti, quelli che si hanno sulle stesse leggi "comuni"; ed è allora da chiedersi se tutto ciò risponda in pieno ad indicazioni sicure al riguardo date o desumibili dalla Carta.

Non intendo ora riprendere da cima a fondo l'analisi di alcune risalenti pronunzie, peraltro - come si sa - largamente e variamente annotate. Nell'accingermi a svolgere alcune sommarie annotazioni "a prima lettura" della pronunzia richiamata nel titolo (e con riferimenti anche ad altre decisioni ad essa temporalmente contigue), muovo da una considerazione di carattere generale che mi pare risponda ad una oggettiva constatazione, sì da poter esser qui tenuta ferma; ed è che il trattamento nell'insieme riservato agli statuti appare - almeno per taluni non secondari profili (e per ammissione della stessa Corte) - diverso da quello fatto alle "comuni" leggi regionali e, in rapporto ad esso, ancora più gravoso.

Ovviamente, la circostanza per cui lo statuto si pone quale fonte, sì, appartenente al *genus* delle leggi ma rispetto a queste comunque tipizzata (per l'aspetto formale-procedimentale così come per quelli relativi all'oggetto o ai contenuti, ai limiti, alle modalità del controllo) può, in astratto, giustificare tanto una diversità *in melius* quanto, appunto, una *in peius*. A sostegno di questa seconda opzione di metodo - ché di questo inverò si tratta -, che precede e condiziona la

ricostruzione di natura dogmatica, si potrebbe addurre l'argomento secondo cui, in ragione della vocazione propria dello statuto ad esprimere al massimo grado l'autonomia, sarebbe necessario apprestare garanzie ancora più consistenti, rafforzate, a presidio dell'unità di quelle usualmente messe in campo con riguardo alle leggi restanti.

Un discorso siffatto, tuttavia, esporrebbe il fianco a più d'una obiezione, taluna delle quali forse davvero insuperabile.

La prima è che non è affatto provato che le minacce per l'unità-indivisibilità dell'ordinamento crescono con l'aggravarsi delle procedure preposte alla formazione degli atti ovvero in ragione del fatto che la materia disciplinata dalla fonte statutaria presenta carattere *istituzionale* (segnatamente, nella parte relativa alla forma di governo) ovvero, ed ancora più a fondo, *ordinamentale* (laddove tocca la stessa "forma di Regione", siccome riferita alle relazioni tra apparato governante e comunità governata). Se è vero, come a me sembra, che l'unità-indivisibilità si misura ed apprezza sul terreno del godimento da parte dei *cives* componenti la comunità politicamente organizzata degli stessi diritti fondamentali e del loro assoggettamento ai medesimi doveri inderogabili di solidarietà, se cioè l'unità sta ovvero si smarrisce e dissolve col mantenimento o, all'opposto, col venir meno delle condizioni minime essenziali su cui poggia la cittadinanza (assiologicamente qualificata, intesa cioè come comunanza di principi-valori), ebbene forse proprio sul terreno sostanziale, delle discipline in forma di legge (e, discendendo, di atti ancora inferiori), può aversi il più adeguato, probante riscontro del perdurare della unità stessa.

Non è un caso - e passo così ad una seconda obiezione, peraltro alla prima strettamente legata - che proprio le leggi regionali "comuni", nel vecchio come nel nuovo quadro costituzionale, siano state (e siano) circondate di molte cautele e soggette a limiti idonei a manifestarsi in forme anche particolarmente incisive. Penso, ora, soprattutto alle norme prodotte dallo Stato in esercizio di competenze "trasversali", siccome riguardanti le materie "non materie", come sono state felicemente chiamate, a partire da quella di cui alla lett. *m*) del II c. dell'art. 117.

V'è di più. L'incontestata natura dello statuto quale fonte materialmente costituzionale dell'ordinamento regionale si coniuga felicemente proprio con la peculiare procedura predisposta per la sua formazione, che non a caso esibisce una marcata assonanza con quella fissata nell'art. 138. La regola, insomma, è che all'aggravamento del procedimento corrisponda un affievolimento sul piano dei limiti ai quali l'atto si trova soggetto al momento in cui dà la disciplina sua propria, non già dunque un appesantimento degli stessi. La formula con cui si esprime l'*unico* limite espressamente posto allo statuto ("armonia con la Costituzione") denota dunque, senza ombra di dubbio alcuno, l'intento di rendere quanto più possibile morbido, lento, il vincolo a carico dello statuto, comunque non soggetto - non è inutile rammentare - ai mutevoli indirizzi di politica legislativa cui sono invece obbligate a conformarsi le "altre" leggi regionali, avuto specifico riguardo agli indirizzi idonei a prendere corpo per il tramite di talune (norme di) leggi statali alle quali la Carta assegni la funzione tipica ed indisponibile della salvaguardia dell'unità (per restare all'esempio dianzi fatto, le norme che definiscono i "livelli essenziali" delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

La Corte, invece, rovescia quest'impostazione; e, dichiarando (a partire dalla famosa sent. n. 304 del 2002) soggetto lo statuto non soltanto alle singole disposizioni costituzionali, riguardate ovviamente anche (e soprattutto) nella loro combinazione sistematica, ma pure ad un non meglio precisato, sibillantemente enunciato, "spirito" della Costituzione, rischia di alimentare prassi interpretative incontrollate e devianti, con le quali il limite costituzionale possa, in sede applicativa, innaturalmente convertirsi in un vincolo ancora maggiore per lo statuto di quello gravante sulle leggi "comuni" (e, se non maggiore, uguale, laddove la Corte dovesse estendere l'osservanza dello "spirito" in parola anche a tali leggi).

La sent. n. 12, qui annotata, per quanto animata dal lodevole intento di far salva una norma statutaria oggettivamente innocua, siccome meramente ripetitiva di un'indicazione costituzionale (in ordine alla partecipazione della Regione all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali dello Stato), una norma stranamente, fiscalmente attaccata dal Governo, fa luogo ad un'affermazione di ordine generale che, vista da una certa angolazione, può pure condividersi ma che, riguardata invece da un'altra (e per gli effetti cui può appunto dar luogo), rischia di rendere ancora più pesante il carico sullo statuto.

Lapidaria ed efficace la dichiarazione fatta dalla Consulta sul punto, laddove (punto 3 del *cons. in dir.*) tiene a precisare che "il sistema costituzionale complessivo ... si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione", rappresentando "il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano".

Il timore è che si finisca così col recuperare il rimosso limite dell'"armonia con le leggi della Repubblica", per quanto

circoscritto alle sole leggi di "diretta attuazione" del quadro costituzionale (ma, in fondo, per la più moderata ed accorta lettura al tempo data del dettato costituzionale, anche le leggi della Repubblica rispetto alle quali lo statuto era chiamato ad essere in "armonia" non potevano che essere quelle preposte alla *prima* ed *immediata* attuazione della Costituzione...).

Ora, da Alf Ross in avanti la teoria costituzionale è consapevole del carattere essenzialmente "circolare" dell'interpretazione giuridica, per quei molteplici e fitti rimandi di sensi che le singole parti costitutive dell'ordinamento reciprocamente si fanno, dinamicamente componendosi in sistema. Eppure, il rischio della "*sacralizzazione*" o, diciamo meglio, "*costituzionalizzazione*" di fatto delle leggi di prima attuazione oggettivamente rimane, tale da tradursi, ad un tempo, in una concessione d'impunità a favore delle leggi stesse e, appunto, in un ingiustificato aggravamento dei limiti all'autonomia.

In tal modo, la distanza tra i limiti dello statuto e quelli delle leggi regionali restanti si accorcia visibilmente, fino a diventare scarsamente (e, comunque, assai faticosamente) apprezzabile, ove si convenga che, in nome del valore di autonomia, anche le leggi "comuni" possono essere chiamate a prestare osservanza alle *sole* norme di leggi statali che fanno "sistema" coi principi costituzionali, per il sol fatto di darvi il primo e più congruo, alle condizioni storicamente date, svolgimento.

2. Gli statuti al banco di prova dei controlli, di quello di costituzionalità e di quello popolare, e l'ipotesi (tuttavia esclusa dalla Corte) di referendum parziali (analogie e differenze rispetto al referendum costituzionale)

Se, poi, si estende l'analisi ai controlli in genere, in occasione della cui attivazione i limiti stessi possono essere fatti valere, ci si avvede come, nuovamente, il peso maggiore gravi proprio sullo statuto.

Non dirò ora nulla di più di ciò che è stato da più parti detto in avverso alla tesi, ormai però divenuta "diritto vivente", che vuole soggetto lo statuto al controllo preventivo del Governo, a differenza del controllo valevole per le "altre" leggi. Mi limito solo a far notare come la Corte si stia con le sue stesse mani avvolgendo (se già non s'è avvolta...) in una ragnatela da cui potrebbe risultarle assai disagevole (e, forse, impossibile) liberarsi.

Basti solo pensare a quanto la stessa Corte ha dovuto, ancora di recente, riconoscere (in sent. n. 469 del 2005), rilevando il carattere "reiterabile" del controllo preventivo: né più né meno, nella sostanza, di ciò che un tempo si aveva con riguardo alle delibere legislative rideliberate a seguito di rinvio. Ora, tra i rinvii plurimi e i ricorsi plurimi la differenza attiene al momento ed alle forme del controllo, non già alla sua sostanza o agli effetti.

Dalla giusta premessa, secondo cui altro è il controllo sullo statuto ed altro quello che può aversi sulle leggi "comuni", la Corte linearmente desume l'inammissibilità di un'impugnazione proposta sull'uno ma con le forme stabilite per le altre. E, tuttavia, il raddoppio del controllo - si trova costretta ad ammettere la Consulta nella chiusa del ragionamento svolto nella pronuncia per ultimo richiamata - diventa inevitabile nel caso che ad una prima impugnazione effettuata ai sensi del II c. dell'art. 123 (ed alla eventuale, conseguente caducazione parziale operata dalla Corte) si assista alla promulgazione e pubblicazione del testo statutario non preceduta dalla riapprovazione dell'intero testo, avverso le quali il Governo possa pur sempre azionare lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione (a riguardo del quale, ora, le notazioni di M.C. Grisolia, in <http://www.costituzionalismo.it/>, a commento della pronuncia sopra cit.).

Il cerchio così si chiude e l'estensione in via analogica dello schema a suo tempo messo a punto sul terreno dei controlli sulle leggi diventa un fatto compiuto, avallato ed incoraggiato a ripetersi dalla stessa Corte: col rischio, a tacer d'altro, che lo statuto possa restare in uno stato di "sospensione", prima di poter entrare in vigore, per un tempo incalcolabile, oltre che soggetto alle antiche, deprecabili pratiche di contrattazione.

Ora, è bensì vero che le trattative sui testi di legge seguitano a svolgersi a tutto spiano, pur spostandosi ad un momento successivo a quello del ricorso: a conferma del fatto che le innovazioni alla Carta, quale quella che ha portato alla riscrittura dell'art. 127, laddove dettate da un comprensibile moto di reazione verso usi politico-istituzionali universalmente, giustamente censurati e tuttavia non sorrette da un sostrato idoneo al loro radicamento nell'esperienza, finiscono pur sempre col subire torsioni o deviazioni più o meno vistose in sede applicativa. Nulla sfugge a questa vera e propria *Grundnorm* che presiede ai rapporti tra diritto vigente e diritto vivente e che dà appunto modo al secondo di discostarsi sensibilmente dal primo, fino al punto di metterlo puramente e semplicemente da canto. È singolare, tuttavia, la circostanza che proprio il massimo dei garanti della legalità costituzionale dia, per la sua parte, la spinta (forse, proprio quella decisiva) a siffatta divaricazione, portando al ripristino, con riguardo alla massima delle leggi regionali,

dell'antica prassi, che peraltro aveva dato non poco filo da torcere alla stessa Corte, obbligandola ad acrobazie argomentative dall'assai incerto equilibrio e sostegno. Fin troppo scontata, poi, la conclusione che questo triste destino avrebbe potuto essere risparmiato agli statuti, qualora si fosse accolta l'opposta proposta ricostruttiva, nella quale da tempo mi riconosco, volta a considerare come successivo il controllo governativo sugli statuti.

Ancora in tema di controlli, ma stavolta con riguardo a quello "politico" esercitato dalla comunità per il tramite del referendum, di particolare interesse è il caso deciso da Corte cost. n. 445 del 2005, che ha annullato una previsione dello statuto ligure nella quale si prefigurava un referendum avente ad oggetto non già l'intera delibera statutaria bensì solo alcune sue parti.

Nuovamente, la Corte, nel confermare che, a seguito di pronuncia di accoglimento sullo statuto (laddove, come di norma, impugnato solo in alcune sue disposizioni), occorre far luogo ad una "complessiva deliberazione statutaria", precisa che il referendum previsto dal III c. dell'art. 123 non può avere un oggetto parziale, dovendo pertanto investire la delibera statutaria per intero.

La questione, risolta in un senso comunemente condiviso, merita, a mia opinione, un supplemento di riflessione, al di fuori di ogni preorientato indirizzo teorico-ricostruttivo.

Se ci si pensa, è la stessa questione già da tempo posta con riguardo al referendum costituzionale (torna, come si vede, ancora una volta, l'accostamento tra le fonti che disciplinano, sia pure con forme diverse, la materia costituzionale, nondimeno bisognoso - come subito si dirà - di non secondarie precisazioni).

Partita dalla premessa, ritenuta indiscutibile, che il referendum previsto dall'art. 138 non possa che avere ad oggetto l'intera legge approvata con le procedure dello stesso art., una sensibile dottrina si è - come si sa - dichiarata dell'idea che le revisioni costituzionali debbano avere un oggetto circoscritto ed internamente omogeneo, sì da potersi salvaguardare la libera formazione della volontà dell'elettore, non obbligata ad innaturali "bilanciamenti" tra ciò che si vorrebbe previsto dalla fonte costituzionale e ciò che invece si vorrebbe da essa escluso o, come che sia, diversamente regolato.

Se trapiantissimo questa "logica" agli statuti, dovremmo concludere esser giocoforza la loro formazione *in progress*, a mezzo di una pluralità di atti ciascuno dei quali connotato da omogeneità di oggetto e tutti legati assieme dall'intento comune di dar vita ad un unico e coerente disegno.

Ora, come pure è assai noto, la Corte ha già da tempo ammesso l'eventualità di una formazione siffatta ma, ovviamente, non ha escluso l'eventualità opposta, di una disciplina *uno actu*, che peraltro offre garanzie in astratto maggiori di coerenza interna rispetto a quelle che possono aversi da una disciplina magari assai diluita nel tempo.

Se, però, l'ipotesi della formazione in un sol colpo è proprio quella auspicabile, peraltro fin qui confortata nel corso del pur travagliato e ad oggi non concluso processo di elaborazione delle nuove carte statutarie, a me parrebbe con essa maggiormente congeniale proprio la richiesta e lo svolgimento di referendum parziali: i soli idonei a mantenere integra la "filosofia" della Corte in ordine al carattere necessariamente omogeneo dell'oggetto della consultazione popolare.

Ci si avvede, allora, che le fattispecie di cui agli artt. 123 e 138 sono *quodammodo* speculari nelle loro pratiche applicazioni: le revisioni costituzionali, non potendo per ovvie ragioni essere "globali" e dovendo pertanto esibire carattere parziale (e, per quanto possibile, circoscritto), richiedono di venire alla luce in modo tale da salvaguardare nel massimo grado la libera autodeterminazione di ciascun elettore; e, avendosi effettivo riscontro di siffatta condizione, l'eventuale domanda referendaria bene potrà, *il più delle volte*, investire l'intera delibera legislativa, senza nondimeno che possa escludersi (quanto meno, secondo modello costituzionale) l'eventualità di domande parziali. Di contro, la formazione dei nuovi statuti, specie nella presente congiuntura segnata da un profondo mutamento costituzionale, dovrebbe per norma prendere corpo attraverso rifacimenti "globali", non escludendosi poi ovviamente l'eventualità di successive modifiche del dettato statutario ad oggetto circoscritto; ed allora è ragionevole - come si è venuti dicendo - che a tali rifacimenti possa far seguito una consultazione referendaria di tipo parziale.

Innovazione normativa e controllo referendario stanno, insomma, in un rapporto di inversione proporzionale: quanto più dovesse risultare estesa, per escursione di campo regolato, la prima, tanto più ristretto *quoad obiectum* dovrebbe presentarsi il controllo popolare, e viceversa.

È chiaro che i referendum parziali danno poi luogo a problemi di ordine tecnico non lievi in merito alle attività "conseguenziali" al loro svolgimento ed agli effetti da essi prodotti. Ed è pertanto da discutere se la legge parzialmente censurata dal corpo elettorale possa essere promulgata (e pubblicata) così com'è ovvero richieda sempre un ulteriore passaggio dall'assemblea che l'ha approvata. È, appunto, la stessa questione su cui dottrina e giurisprudenza hanno già avuto modo di impegnarsi proprio con riguardo al caso di impugnazione ed annullamento di norme statutarie.

Sul punto non m'intrattengo oltre; mi preme solo far notare che altro è la questione tecnica riguardante il "seguito" di leggi (costituzionali o statutarie) private di alcune loro norme per mano dei controllori ed altro ancora la questione teorica, di fondo, relativa all'ammissibilità di operazioni siffatte di chirurgia costituzionale in seno a corpi legislativi comunque sottoposti a controlli di natura preventiva.

Se a ciò si aggiunge la considerazione, come si sa diffusamente condivisa, secondo cui il referendum costituzionale (e statuario) porta con sé una carica essenzialmente "oppositiva", se ne ha un'ulteriore buona ragione perché non sia coinvolto di necessità l'intero documento dalla contestazione ad esso mossa dai promotori dell'iniziativa referendaria. Proprio da quest'angolo visuale, peraltro comunemente adottato, mi pare che risulti, una volta di più, inspiegabilmente più gravosa la condizione dello statuto, soggetto ad una prova referendaria idonea ad investirlo nella sua interezza, di quella delle leggi regionali restanti, suscettibili di essere attaccate il più delle volte solo in parte dai promotori di un referendum abrogativo.

D'altro canto, anche per il caso opposto, che l'iniziativa in parola sia sollecitata dalle stesse forze politiche autrici dell'innovazione costituzionale (e statutaria), desiderose di procacciarsi una legittimazione popolare di cui avvertono di avere comunque bisogno, ugualmente non si vede cosa osti a che quest'ultima si abbia magari su un solo punto della disciplina positiva particolarmente controverso, oggetto di laceranti divisioni in seno alle assemblee elettive e di ugualmente vivaci dibattiti in seno alla comunità (penso, per tutti, solo all'esempio della c.d. *devolution*, su cui si è straparlati fino alla nausea prima, durante e dopo la discussione parlamentare che ha portato alla sgraziata "riforma della riforma", licenziata dalle Camere nel novembre dello scorso anno e sulla quale - come si sa - pende un'iniziativa referendaria dall'assai incerto destino).

Insomma, per chiudere sul punto, la "logica" del "tutto o niente" non mi pare che appartenga affatto al DNA delle verifiche popolari aventi ad oggetto gli atti (formalmente e/o materialmente) costituzionali: perché, infatti, rinunciare in partenza a soluzioni assai più morbide ed economiche, peraltro idonee a preservare nel modo migliore la libera formazione della volontà degli elettori?

3. Dinamiche della forma di governo e vicende della relazione fiduciaria, in un contesto segnato dall'elezione diretta del Presidente: le chiusure della Consulta a riguardo di talune soluzioni istituzionali, astrattamente possibili, frutto d'ibridazione tra il modello parlamentare e quello presidenziale

Venendo, ora, al piano sostanziale, dei contenuti astrattamente consentiti agli statuti nella disciplina della materia loro propria (segnatamente, per ciò che concerne la forma di governo), numerose e degne della massima attenzione sono le indicazioni offerte dalla sent. n. 12 di quest'anno.

Dico subito che l'argomentare della Corte è serrato ed ampio allo stesso tempo: come forse mai s'era prima avuto in questo scorcio di giurisprudenza maturata dopo le riforme del '99 e del 2001. Di tutte le pronunzie fin qui emesse, anche in tempi ormai risalenti (e penso ora, particolarmente, alla sentenza sul caso Mancuso), quella di oggi mi pare la più densa e ricca di implicazioni, anche oltre il pur vasto *hortus conclusus* della materia regionale. Chi si occuperà di qui in avanti di forma di governo secondo la giurisprudenza costituzionale, di sicuro, dovrà dunque misurarsi con questa decisione.

Per parte mia, non ho la pretesa di fare altrettanto, ripercorrendo da cima a fondo l'articolato itinerario compiuto dalla Corte e verificando la linearità dei passi fatti e la loro attitudine a portare alla meta. Dico solo che a me pare assai discutibile proprio la partenza del ragionamento, quindi acutamente svolto, che è quella di una impossibile commistione degli elementi propri della forma di governo parlamentare (pur nelle sue numerose varianti) e di quelli propri della forma di governo presidenziale. Per la Corte, o si opta "a blocco" per un modello di relazioni istituzionali imperniato sull'elezione diretta del Presidente oppure non rimane, in buona sostanza, che il ritorno all'antico, nuovamente prendendo "a blocco" il *kit* di cui si compone il modello parlamentare.

Così, di fiducia in senso proprio - dice la Corte - non è giusto discorrere in un contesto informato al primo dei modelli

suddetti: il voto consiliare sul programma non è, pertanto, un voto "fiduciario"; è, piuttosto, la conferma di una "consonanza politica" esistente tra Consiglio e Presidente (punto 5 del *cons. in dir.*), entrambi provvisti di legittimazione popolare (ed anzi, verosimilmente, della stessa legittimazione, in forza del carattere contestuale delle elezioni; che, poi, i meccanismi elettorali possano anche determinare risultati divergenti è, ovviamente, una eventualità da mettere in conto, tale tuttavia da tradursi in una possibile, immediata crisi di governo). Come, poi, possa esservi fiducia senza "consonanza politica" o, di rovescio, consonanza senza fiducia non è dato di comprendere; e il vero è che l'una equivale, nelle cose, all'altra (e viceversa), al di là dello sforzo dai giudici della Consulta prodotto al fine di tenerle formalmente, reciprocamente distinte.

D'alto canto, se è pur vero che "il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso" (punto 5, cit.), non è meno vero (ed è, anzi, un dato di comune esperienza) che il voto popolare si appunta specificamente sulla figura del Presidente e sulla formula politica che questi incarna, mentre l'apprezzamento del programma non può che aversi, in modo compiuto, nella sede sua propria, quella consiliare. Ciò che è avvalorato sia dalla previsione costituzionale che dà modo all'assemblea regionale di sfiduciare il Presidente, con gli effetti noti e riconducibili al principio del *simul simul*, previsione che rimarrebbe priva di senso qualora non si avesse un'attiva partecipazione dell'assemblea stessa alla messa a punto ed al continuo aggiornamento dell'indirizzo politico in ambito regionale, e sia dalla previsione statutaria che, specificando ed ulteriormente svolgendo quest'indicazione costituzionale, fa carico al Presidente di sottoporre al Consiglio il "suo" programma. La stessa Corte fa espressamente, opportunamente, notare che l'indirizzo può essere "precisato" ed "integrato" da parte del Consiglio, con effetti che francamente non si vede in cosa sostanzialmente divergano da quelli tipici dei deliberati propriamente "fiduciarî" caratterizzanti le vicende del governo parlamentare.

Nello sforzo proteso a tenere comunque distinta la relazione fiduciaria dalla "consonanza politica" suddetta, la Corte avverte che l'eventuale dissonanza in merito ai fini programmatici non potrebbe farsi efficacemente valere che con le procedure solenni della mozione di sfiducia, le sole idonee a "rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità" (ancora punto 5). In fondo, in questo la Consulta rimane fedele a quanto già affermato in sent. n. 379 del 2004, esplicitamente richiamata, per la quale la mera bocciatura del programma non può in ogni caso determinare l'effetto delle dimissioni del Presidente (e del conseguente scioglimento del Consiglio), per il quale sarebbe invece richiesto un esplicito voto di sfiducia, rivestito delle forme sue proprie della mozione.

Ora, in disparte il carattere artificioso di una siffatta doppia pronunzia consiliare sfavorevole al Presidente, politicamente obbligato a rimettere immediatamente il mandato già dopo il primo voto (proprio perché quest'ultimo investe l'intero programma, e non già una mera e singola proposta politica), quel che si fatica a comprendere è perché mai la bocciatura del programma stesso in forme comunque diverse da quelle della mozione debba, per una sorta di presunzione *iuris et de iure*, qualificarsi come non "trasparente". Certo, non sarebbe in alcun modo concepibile che essa abbia luogo senza motivazione o anche in modo segreto (per questo verso, la disciplina portata al giudizio della Corte esibiva invero una lacuna grave, meritevole di censura). E, tuttavia, il ragionamento svolto dal giudice delle leggi ha portata generale, dichiarandosi comunque incompatibile col meccanismo dell'elezione diretta del Presidente la introduzione da parte dello statuto di un legame fiduciario (in senso proprio) intercorrente tra il Presidente stesso e il Consiglio.

Profitto, poi, dell'opportunità oggi offertami, per rinnovare nuovamente la mia preferenza a favore di un complessivo ingranaggio istituzionale che contempra al proprio interno l'espressione di un voto di fiducia iniziale, col quale si integri quell'approvazione (solo) implicita del programma da parte degli elettori che, senza il passaggio consiliare, resterebbe comunque imperfetta e - a dirla tutta - con ogni verosimiglianza fittizia, non effettiva appunto. Solo che, come tenterò di dire meglio di qui ad un momento, anche su ciò la palla passa nelle mani degli autori degli statuti, che possono fermarsi ad uno stadio mediano, dando pertanto vita ad una soluzione di compromesso, quale quella che si concreta in un voto (formalmente) non "fiduciario" sul programma, oppure - come, appunto, da me consigliato - spingere fino alle sue ultime e conseguenti applicazioni l'eventuale opzione in partenza fatta, rivestendo la "consonanza politica" delle forme sue proprie e rappresentandola dunque quale essa è: una relazione *pleno iure* fiduciaria, di cui rende testimonianza non solo la sempre possibile revoca della fiducia ma, ancora prima (e di più), la ugualmente possibile e sommamente opportuna verifica iniziale della fiducia medesima.

L'idea, insomma, che possano aversi modelli istituzionali "misti", frutto d'ibridazione tra quello parlamentare e quello presidenziale o magari - e perché no? - altri modelli ancora, sfugge all'orizzonte teorico della Corte, che è a favore di opzioni secche e semplici nella loro articolazione organizzativa.

È vero che, in seno all'apparato argomentativo predisposto dalla corposa pronunzia qui annotata, un posto di centrale, davvero risolutivo rilievo è assegnato alla circostanza per cui lo statuto abruzzese si discostava, sul punto della bocciatura del programma, dallo *standard* costituzionale fissato per la sfiducia al Presidente nel II c. dell'art. 126. Giusta, pertanto, la preoccupazione, sicuramente avvertita dalla Consulta, che una maggioranza occasionale potesse dall'oggi al domani mandare a casa il Presidente (e, però, pure... se stessa). Non è tuttavia qui, a mio modo di vedere, il punto. L'intera trama della parte motiva della decisione in parola è, come si diceva, attraversata da un evidente, marcato dissenso verso ogni forma d'ibridazione istituzionale.

Per l'aspetto ora considerato, a mia opinione di speciale rilievo, la pronunzia si spinge forse oltre ciò che l'economia del caso richiedeva, ridisegnando sul piano teorico i lineamenti non solo della forma di governo della Regione Abruzzo ma anche di quella di ogni altra Regione di diritto comune, secondo Costituzione, e persino dell'intera "modellistica" delle forme di governo: con notazioni, dunque, che potrebbero un domani valere per le stesse Regioni ad autonomia differenziata, le cui discipline, pur avendo la loro prima e più salda radice in norme costituzionali (come tali, idonee a discostarsi dallo *ius commune* fissato nella Carta), ugualmente potrebbero venire sanzionate per irragionevolezza (o, addirittura, per irrazionalità, per l'aspetto sistemico) laddove dovessero adottare un "modello" comunque non linearmente svolto e solidamente poggiante sulla base previamente fissata in ordine al modo di elezione del Presidente.

Così, si dice nella pronunzia in commento che in un contesto connotato dall'elezione diretta del Presidente si "esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio" (punto 4 del *cons. in dir.*). Una "doppia fiducia" (in senso stretto) non solo non può aversi tra il Presidente e il Consiglio da una parte, gli elettori dall'altra, ma neppure sarebbe immaginabile sul versante dei rapporti tra Consiglio ed assessori, dal momento che essa determinerebbe un'inconcepibile "riduzione dei poteri spettanti al Presidente".

La Corte esclude categoricamente che, una volta fatta la scelta in *pro* dell'elezione diretta del Presidente, altri in aggiunta del Presidente stesso possa determinare la cessazione dalla carica degli assessori. Ciò che, appunto, urterebbe senza riparo con la previsione, di cui all'ult. c. dell'art. 122, secondo cui "il Presidente eletto" (giustamente aggiunge la Corte, riprendendo un'indicazione dottrinale già data: a suffragio universale e diretto) "nomina e revoca i componenti della Giunta".

Eppure, ancora una volta, mal si comprende in nome di quale ragione una "riduzione" siffatta non rientrerebbe nelle disponibilità dello statuto. Una disposizione statutaria che dia modo *anche* al Consiglio di "revocare" (*rectius*, sfiduciare) gli assessori non priverebbe comunque il Presidente del potere in parola, suscettibile di essere azionato a sua discrezione ed in ogni momento. Non si trascuri, peraltro, la circostanza per cui revoca e sfiducia sono due cose diverse, come dimostrato da quegli ordinamenti in cui l'un potere è riconosciuto idoneo a convivere con l'altro, entrambi appuntandosi in capo ad organi diversi. Anche da noi, poi, come si ricorderà, si è animatamente discusso a riguardo della sussistenza di un potere di revoca dei Ministri e dello stesso Presidente del Consiglio di cui, sia pure in casi eccezionali, sarebbe titolare il Capo dello Stato, ferma restando la facoltà delle Camere di sfiduciare in ogni tempo il Governo. Camere che non solo non vengono, per ciò, minimamente menomate o "ridotte" nella loro posizione di organi della direzione politica ma, anzi, possono risultarne viepiù rafforzate e garantite, la revoca giustificandosi - secondo una ricostruzione largamente accreditata - proprio al fine di portare ad effetto la volontà delle assemblee elettive volta a far dimettere il Governo e da quest'ultimo non prontamente eseguita. E, ancora, la mancanza di un potere (sostanziale) di revoca è stata - come pure è assai noto - ripetutamente lamentata dai Presidenti del Consiglio (particolare clamore fece, già prima del caso Mancuso, la vicenda che portò alle dimissioni del I Governo Spadolini ed alla formazione di un Governo-fotocopia dello stesso, con la sola, pur non secondaria, variante del "decalogo istituzionale" - come fu al tempo pittorescamente chiamato - che ne caratterizzò il programma: un resoconto critico può, volendo, vedersi, a mia firma, in *Giur. cost.*, 1982, 1534 ss.). La qual cosa ulteriormente conferma la sempre possibile dissociazione tra nomina e/o revoca da un canto, sfiducia dall'altro, ovverosia la loro possibile coesistenza in "armonia" con un assetto istituzionale informato al modello parlamentare di governo.

Ora, è chiaro che le esperienze di quest'ultima forma di governo non possono essere, se non forzosamente, accostate a quelle di forme diverse (presidenziali o "parapresidenziali"). Non va, infatti, perso di vista che il contesto istituzionale attorno al quale siamo oggi chiamati a riflettere è quello che si ha in presenza di un'investitura del Presidente della Regione direttamente da parte del corpo elettorale, un contesto dunque in seno al quale revoca e sfiducia si caricano di complessive valenze ad ogni modo non raffrontabili a quelle che esse possono avere (ed effettivamente hanno) in un assetto diverso. E, tuttavia, tracce marcate del governo parlamentare non sono assenti anche nella dimensione regionale, secondo quanto stabilito nell'art. 126 cost., e - come si viene dicendo - possono essere arricchite di ulteriori

elementi ad opera degli statuti.

Quel che, nondimeno, mi parrebbe doversi tenere fermo è che i due istituti della revoca e della sfiducia meritano comunque di essere distinti l'uno dall'altro. È poi chiaro che, una volta ammessa la eventualità della loro coesistenza in seno ad uno stesso sistema istituzionale, è indispensabile articolare l'intera disciplina della forma di governo in termini tali da preservarne l'intima coerenza; ma questa è cosa diversa dall'assiomatica esclusione di un voto consiliare di sfiducia che investa gli assessori.

Per ciò che può valere la mia preferenza sul punto, scongiurerei di far luogo alla introduzione di un rapporto di fiducia del Consiglio con gli assessori, laddove si abbia appunto l'elezione diretta del Presidente. Altro è però ciò che può considerarsi *opportuno* dire o non dire nei nuovi statuti ed altro ancora ciò che *deve* considerarsi ad essi costituzionalmente vietato. Né il disposto costituzionale da ultimo richiamato né altri ancora si oppongono, a mio modo di vedere, all'estensione della fiducia/sfiducia altresì agli assessori (ciò che, peraltro, potrebbe, in una certa misura, riequilibrare i rapporti in seno alla Giunta, altrimenti troppo marcatamente pendenti a favore del Presidente, in forza della legittimazione popolare dallo stesso vantata).

La circostanza per cui all'art. 126 si prevede espressamente la sfiducia unicamente nei riguardi del Presidente ha una sua evidente spiegazione nel fatto che, non nascondendo la Carta "novellata" la propria preferenza per un modello istituzionale comunque imperniato sull'elezione diretta del Presidente e una volta che il modello stesso dovesse essere confermato dallo statuto, l'eventuale silenzio serbato dalla Carta in merito alla sfiducia al Presidente avrebbe potuto essere inteso come preclusivo della stessa (anche nei riguardi degli assessori, dunque), conformemente ad un'indicazione al riguardo offerta da taluni noti modelli storico-positivi di governo presidenziale. E, invece, il legislatore di revisione *proprio* questa eventualità voleva che non fosse considerata ineluttabilmente imposta e, con essa, fortemente irrigidito l'assetto delle relazioni istituzionali, piuttosto suscettibile di essere variamente riconformato per mano appunto degli statuti.

L'ipotesi della ibridazione, insomma, non solo non è stata scartata dalla Carta ma è, anzi, da questa incoraggiata a formarsi, grazie alla lettura sistematica della norma posta in coda all'art. 122 (una norma, come si sa, provvisoria e tuttavia enunciativa di una tendenza che si vorrebbe accolta e diffusa nei singoli contesti regionali) e delle norme, di cui all'art. 126, che si riferiscono alla sempre possibile sfiducia al Presidente *come che sia eletto*. Quello che solo è, appunto, certo è che il Presidente può comunque essere sfiduciato, quale che sia il modo della sua preposizione all'ufficio. Degli assessori, invece, nulla si dice nel disposto in parola, ferma restando la possibilità della loro revoca da parte del Presidente (se eletto in modo diretto).

Così, ad es., nulla in astratto osta a che lo statuto preveda ugualmente la revoca degli assessori da parte del Presidente pur laddove quest'ultimo sia eletto dal Consiglio, così come si è veduto potersi avere l'inverso, della sfiducia data (anche) agli assessori da parte del Consiglio stesso in un contesto segnato dall'elezione diretta.

A stare alle notazioni appena svolte, del pari eccessivamente rigida appare la ricostruzione operata dalla Corte (part., punto 6 del *cons. in dir.*), secondo cui l'ult. c. dell'art. 126 non consentirebbe l'immediata decadenza della Giunta bensì (e solo) l'obbligo delle dimissioni.

La Corte rimarca la differenza esistente tra l'ipotesi della rimozione del Presidente che si sia reso responsabile degli illeciti giuridici menzionati nel I c. dell'art. 126, cui consegue immediato l'effetto della cessazione dalla carica, e l'ipotesi della sfiducia, alla quale fa appunto seguito l'abbandono della carica unicamente dopo la presentazione delle dimissioni.

In realtà, per questa seconda ipotesi, si potrebbe supporre che si debba attendere l'accettazione delle dimissioni stesse. Solo che non è affatto chiaro a chi spetti farvi luogo; ed anzi, per un verso, essendo il Presidente eletto in modo diretto, non avrebbe senso che le sue dimissioni siano accolte dal Consiglio, così come invece potrebbe astrattamente aversi nel caso che egli sia eletto dal Consiglio stesso; per un altro verso, poi, non sembra che abbia comunque molto senso che lo stesso organo (il Consiglio, appunto) si pronunzi due volte, una prima al fine di obbligare il Presidente a rassegnare le dimissioni ed una seconda al fine del loro accoglimento.

Per un altro verso ancora (e con specifico riguardo al caso di morte o impedimento grave e permanente del Presidente), l'accettazione delle dimissioni degli assessori non potrebbe talora materialmente aversi da parte del Presidente, pur laddove egli abbia a suo tempo fatto luogo alla loro nomina.

Le difficoltà appena indicate mostrano come sia opportuno rinunciare all'accettazione delle dimissioni, facendo decorrere già dal momento della loro presentazione l'effetto della cessazione dalla carica.

In tempi ormai lontani, vigente il vecchio quadro costituzionale, ho ritenuto di dover affacciare la tesi secondo cui la revoca della fiducia da parte del Consiglio alla Giunta non richiede di essere seguita e perfezionata dalla presentazione delle dimissioni e dalla loro conseguente accettazione, che - come si faceva un momento fa notare - non potrebbe che aversi se non dallo stesso Consiglio: con un inutile raddoppio di pronunzie o - peggio - col rischio che le stesse possano reciprocamente contraddirsi, alimentando la confusione esistente in seno alle forze politiche ed alle istituzioni. Meglio piuttosto - concludevo - optare per un meccanismo imperniato sulla sfiducia costruttiva (al presente, tuttavia, improponibile in un contesto segnato dall'elezione diretta).

Venendo all'oggi, è da chiedersi perché mai lo statuto non possa anticipare, anche in ragione delle rilevate difficoltà, la produzione dell'effetto della cessazione dall'ufficio al momento dell'approvazione della mozione di sfiducia o, meglio ancora, differirlo all'ingresso nelle funzioni da parte della nuova Giunta, senza però che vi sia necessità di dimissioni da parte della vecchia. Sarebbe, peraltro, davvero singolare che, a seguito della rimozione del Presidente, quest'ultimo debba subito lasciare l'ufficio mentre i membri restanti della Giunta possano (e debbano) farlo solo a seguito delle dimissioni (siano o no accettate), secondo quanto si esprime l'ult. c. dell'art. 126, dove peraltro - si faccia caso - è un esplicito riferimento proprio all'eventualità della rimozione: come se, appunto, possa concretamente configurarsi l'ipotesi di una Giunta acefala che resti ugualmente al proprio posto fino alle dimissioni stesse (e poi: dimissioni fatte a chi? Al Presidente, da cui gli assessori derivano la nomina, che però nel frattempo è stato... rimosso?).

Il vero è che sarebbe palesemente irragionevole - qui ha perfettamente ragione la Corte - una norma statutaria che, con riguardo al caso di rimozione del Presidente per atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, ne consentisse ugualmente la permanenza in carica fino alle dimissioni (che, peraltro, potrebbero non essere presentate...) o, comunque, ad un momento successivo alla rimozione stessa; non così, invece, come si è venuti dicendo, nel caso inverso, che si preferisca far allontanare subito, per qualsivoglia ragione politica, Presidente ed assessori dall'ufficio, senza tuttavia la necessità di successive dimissioni.

Una volta di più, a me pare che la fermezza manifestata dalla Corte sul punto, che nondimeno si converte e risolve in un'eccessiva rigidità, risenta dell'influenza esercitata da modelli istituzionali tradizionali e, tuttavia, complessivamente inadeguati alla realtà regionale e, perciò, non suscettibili di essere a questa meccanicamente trapiantati.

Nella dimensione statale (e con specifico riguardo al nostro ordinamento), dove altro è l'organo che nomina il Presidente del Consiglio (e, su sua proposta, i Ministri) ed altro quello che dà e toglie la fiducia, è pienamente giustificato che alla sfiducia segua la presentazione delle dimissioni e, quindi, la loro accettazione a chi aveva appunto fatto luogo alle nomine. Ma, nel contesto regionale, dove - come efficacemente soleva dire un non dimenticato Maestro (L. Paladin) - Consiglio e Giunta "si fronteggiano senza intermediari", dove insomma non v'è chi possa accettare le dimissioni del Presidente eletto a suffragio diretto e dove - come si è sopra rammentato - non ha molto senso che le stesse siano raccolte dal Consiglio (quanto meno nel caso che si debbano ad un previo voto di sfiducia da parte del Consiglio stesso), la soluzione più piana a me pare esser proprio quella prospettata dallo statuto abruzzese e però bocciata dalla Corte, col correttivo della permanenza in carica (per il disbrigo degli affari correnti) della Giunta fino alla sua sostituzione da altra compagine di governo.

Delle due allora l'una: o il termine "dimissioni", presente nell'ult. c. dell'art. 126, è da ritenere usato in larga (e, se si vuole, impropria) accezione, sì da tradursi sul piano degli effetti nella "decadenza" della Giunta (così come si voleva in Abruzzo), oppure esso va inteso in senso stretto, come preparatorio e determinante rispetto alla decadenza stessa. Ma, allora, per questa seconda ipotesi ricostruttiva, preferita - come s'è rammentato - dalla Corte, se ne ha di necessità che la Giunta, pur rimasta acefala (a seguito della rimozione o di altri eventi ancora riguardanti la persona del Presidente), possa restare, per un tempo non predeterminato, al proprio posto: senza, peraltro, che si diano garanzie sicure che quest'ultimo sia, come si deve, abbandonato, per il condizionamento al riguardo esercitato da dimissioni che potrebbero tardare a venire o, addirittura, non venire affatto. Con quali scenari, sul piano della funzionalità complessiva dell'organo e delle sue stesse relazioni col Consiglio, non è difficile immaginare.

Non credo, però, che, alla fin fine, gli artefici della riscrittura della Carta ne sarebbero contenti.