

Il “potere” di dimissioni volontarie del Presidente della Regione e l’inderogabilità del principio del *simul stabunt, simul cadent*. Esiste una via d’uscita?*

di Luigi Melica **

(24 ottobre 2012)

Introduzione. 1. La proposta di modifica dello Statuto della Regione Puglia. 2. Breve rassegna della giurisprudenza costituzionale: l’annullamento dello Statuto della Regione Calabria. 2.1 L’annullamento dello statuto della Regione Abruzzo. 3. Dai profili di illegittimità della proposta di modifica dello Statuto della Regione Puglia alle ragioni per una via alternativa

Introduzione

Le dinamiche politiche riguardanti alcune istituzioni regionali inducono a riflettere nuovamente sugli effetti della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale e di forma di governo regionale.

E’ soprattutto il principio del *simul/simul*, ai sensi del quale le dimissioni del presidente della regione elettivo, travolgono, in ogni caso, la Giunta ed il Consiglio regionale, a fare da sfondo agli ultimi accadimenti di vita regionale.

Fa infatti riflettere, se analizzata nei suoi passaggi politico/temporali, la vicenda riguardante la Presidente della Regione Lazio costretta alle dimissioni dal risalto mediatico di un’indagine giudiziaria riguardante le spese esorbitanti e “fuori controllo” del gruppo consiliare più importante della sua maggioranza. Inizialmente, infatti, la Presidente laziale, minacciando di dimettersi, aveva costretto la sua maggioranza consiliare ad approvare una forte riduzione dei generosissimi *benefits* concessi a tutti i gruppi consiliari insieme ad una drastica riduzione del numero dei consiglieri regionali, riuscendo a sbloccare una proposta sino a quel momento arenata in Consiglio regionale. Solo in un secondo momento, a causa degli sviluppi dell’inchiesta giudiziaria e per la notevole esposizione mediatica, la Presidente della Regione Lazio ha presentato le dimissioni dopo che i consiglieri regionali dell’opposizione e soprattutto quelli di una compagine della maggioranza, avevano rimesso la propria carica.

Formalmente, dunque, e basandosi sulle argomentazioni espresse dalla Corte costituzionale nelle pronunce intervenute in materia (cfr. infra, paragrafi successivi), le ragioni dello scioglimento sono state il venir meno dell’appoggio politico di un gruppo consiliare di maggioranza, le cui dimissioni hanno certificato l’impossibilità di realizzare l’indirizzo politico insieme agli altri gruppi consiliari di maggioranza. Tecnicamente, inoltre,

* Scritto sottoposto a *referee*.

la situazione è letteralmente precipitata perché i consiglieri di tale gruppo, insieme a quelli dell'opposizione, facevano venire meno la maggioranza consiliare.

In un'ottica completamente diversa, fa ugualmente riflettere il caso del Presidente della Regione Puglia, già *leader* di un Partito politico di rilievo nazionale, il quale, annunciando la propria candidatura alle elezioni politiche, lega il consiglio regionale al proprio futuro politico, potendo contare su una disciplina legislativa molto permissiva in tema di ineleggibilità/incompatibilità (la legge 2 luglio 2004, n. 165), grazie alla quale – e a differenza della regola applicabile ai Sindaci di Comuni superiori a ventimila abitanti ed ai Presidenti delle Province (il D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 modificato dalla legge 21 dicembre 2005, n. 270) – può decidere se rimanere Presidente di regione o accettare la carica di parlamentare solo ad elezioni avvenute e, non, invece, nei sei mesi antecedenti alle elezioni, come accade nel caso del Sindaco.

Da qui deriva il disorientamento dei consiglieri regionali pugliesi, soprattutto di maggioranza. Questi ultimi, pur rimanendo fedeli al patto elettorale, temono per la sorte della consiliatura, essendo in totale balia delle decisioni presidenziali.

Nonostante, infatti, l'assenza di fratture insanabili sull'attuazione dell'indirizzo politico regionale, i consiglieri di maggioranza – o, comunque, una parte considerevole di essi – attendono da mesi che il Presidente della regione sciolga le riserve e si dimetta per altri più ambiziosi obiettivi, oppure se decida di rimanere in carica e, fedele al patto con gli elettori, concentri i propri sforzi unicamente sulle attività riguardanti la regione.

Il presente scritto muove da questi due esempi di vita politica regionale, e, riesaminando la giurisprudenza costituzionale sul *simul stabunt, simul cadent*, tenta di cogliere nei principi della Costituzione una possibile lettura e/o interpretazione che, pur rimanendo nel solco della giurisprudenza, garantisca stabilità all'esecutivo regionale perlomeno in alcune ipotesi, quando cioè le dimissioni volontarie del presidente non siano causate da fratture insanabili con la maggioranza consiliare sulla realizzazione dell'indirizzo politico regionale. A completamento degli argomenti di riflessione sarà esaminato un progetto di legge presentato dai gruppi consiliari dei partiti, rispettivamente, UDC, I PUGLIESI, MEP, PPDT, MISTO-PSI, IDV, di modifica degli artt. 20, 24 e 41 dello Statuto della Regione Puglia. Tale proposta, pur contenendo una disciplina apparentemente fuori dai confini tracciati dalla Corte, denota tuttavia il malessere politico già manifestato da altri Consigli regionali per l'applicazione *tout court* del principio del *simul/simul*¹.

¹ Sul contenuto degli Statuti regionali in relazione alla forma di governo, *ex multis*, cfr. R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in A. D'ATENA, *Regionalismo in Bilico*, Milano 2005, 96 ss.; CODUTI, *Esecutivo e forme di governo regionali*, in R. BIFULCO, *Gli statuti di seconda generazione*, Torino

1. La proposta di modifica dello Statuto della Regione Puglia

La proposta di modifica dello Statuto della Regione Puglia prevede l'introduzione della figura del Vicepresidente della Regione elettivo, il quale diverrebbe a tutti gli effetti un organo della Regione (art. 1 di modifica dell'art. 20 Statuto). Stabilendo, infatti, che *"il Presidente ed il Vice Presidente della Giunta regionale sono eletti a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto, contestualmente alla elezione del Consiglio e sono componenti dello stesso"*, tale proposta vuole dare continuità al governo regionale nel caso *"di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta"* (comma 7). Ricorrendo tali ipotesi, infatti, le funzioni presidenziali *"sono esercitate dal Vice Presidente"*. Chiaramente, dunque, il disegno di legge vuole garantire la continuità del governo regionale, depotenziare il potere del Presidente della giunta intervenendo sul suo potere di dimettersi per decisione autonoma ed evitare quindi la caduta simultanea del Consiglio regionale con l'effetto automatico di nuove elezioni secondo quanto previsto dal principio *"simul stabunt, simul cadent"*.

Pur condivisibile nei suoi scopi, la proposta pugliese rischia di essere dichiarata incostituzionale per contrasto con alcuni importanti principi enunciati dalla Corte. Nelle sentenze, rispettivamente, n. 2 del 2004 riguardante lo Statuto della Regione Calabria², n. 12 del 2006 di annullamento di alcune norme dello Statuto della Regione Abruzzo³ e n. 304 del 2002 di annullamento di norme dello Statuto della Regione Marche, i principi

2006, 66; F. ANGELINI, *I consigli regionali nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO, *op. cit.*, 116 ss.; A. MORRONE, *Regioni senza futuro?*, (Intervento alla Tavola rotonda su *"La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali"*, al Convegno su *"L'attuazione degli Statuti regionali"*, presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa).

² Cfr. VIZIOLI, [Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre](#), nel *Forum quad. cost.* 2004; OLIVETTI, [Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie](#), *ibid.*; A. RUGGERI, [L'autonomia statutaria al banco della Consulta](#), *ibid.*; S. CECCANTI, [La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista](#), *ibid.*; VOLPI, [Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?](#), *ibid.*; BALBONI, [Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»](#), *ibid.*; R. BIN, [Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali](#), *ibid.*; L. CARLASSARE, [La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato](#), *ibid.*; G. TARLI BARBIERI, [Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali](#), *ibid.*; A. RUGGERI, [Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta \(e una riflessione finale\)](#), in *federalismi.it* 2004; ID., [Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte Costituzionale](#), *ibid.*

³ Cfr. A. RUGGERI, [Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria](#), nel *Forum quad. cost.* 2006; M. TIMIANI, [Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo](#), *ibid.*; S. MANGIAMELI, [Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale](#), *ibid.*; A. RIDOLFI, [Nuovo intervento della Corte costituzionale in materia di Statuti regionali](#), in *Aic.it*.

elaborati dalla Corte sembrano infatti porre un argine invalicabile ai contenuti del disegno di legge.

2. Breve rassegna della giurisprudenza costituzionale: l'annullamento dello Statuto della Regione Calabria

Fulcro delle pronunce citate è dunque la forma di governo regionale fissata nella Costituzione con gli artt. da 122 a 126 e configurata nei diversi Statuti regionali.

Di particolare importanza è anzitutto la sentenza n. 2 del 2004 emanata su una questione di legittimità costituzionale sollevata dal governo sull'art. 33 dello statuto regionale Calabria.

Il legislatore calabrese aveva stabilito che i candidati, Presidente e Vice presidente della giunta avrebbero dovuto essere indicati sulla scheda elettorale e, i più votati, sarebbero stati designati dal Consiglio regionale nella prima seduta. Inoltre, il Vice Presidente sarebbe subentrato nella carica al Presidente in caso di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte.

Le censure sollevate dal Governo riguardavano gli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, della Costituzione. Secondo quanto evidenziato, infatti, lo Statuto calabrese, avendo previsto *“un meccanismo di elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto”*, eludeva il principio *simul stabunt, simul cadent*, il quale, invece, poteva essere derogabile solo se la Regione avesse operato *una scelta istituzionale diversa dalla elezione a suffragio universale e diretto*. Non solo, ma lo stesso art. 33 violava anche l'art. 122, primo comma, della Costituzione, perché incideva *“sulla materia elettorale la quale è invece riservata alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale”*.

Nell'annullare l'art. 33 dello Statuto calabrese, la Corte costituzionale ha dettato una serie di principi divenuti poi basilari sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di forma di governo regionale.

Alcune argomentazioni, occorre premettere, costituiscono dei richiami alla prima pronuncia emanata in materia, la sentenza n. 304 del 2002, con la quale era stata annullata una deliberazione statutaria della Regione Marche che aveva introdotto una disciplina transitoria in attuazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, ai sensi della quale *“fino alla approvazione del nuovo statuto regionale, nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, il vicepresidente, nominato ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera a), della legge costituzionale 22 novembre*

1999, n. 1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*), subentra al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni”.

Tornando alla sentenza di annullamento dello Statuto calabrese, si evidenzia che la Corte, dopo aver sottolineato che in base al nuovo Titolo V della Costituzione la Regione detiene un autonomo potere normativo nella materia della forma di governo ed elettorale e che, mentre la disciplina della forma di governo deve essere contenuta nello Statuto⁴, la materia elettorale attiene invece alla legge regionale, ha quindi osservato che il potere normativo regionale, in tale duplice versante, non incontra altri limiti se non quelli chiaramente deducibili dalla Costituzione (*rectius* derivanti da “una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile”) e quelli derivanti da “non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori” (così come già sottolineato nella [sentenza n. 313 del 2003](#)). Ulteriori limiti scaturiscono dallo “spirito” delle norme costituzionali, posto che l'ordinamento regionale deve essere, come pure evidenziato, in “armonia con la Costituzione” (cfr. su tale profilo la sentenza n.304 del 2002 sulla Regione Marche).

Fondandosi su queste importanti premesse, i Consigli regionali, nell'esercizio della potestà statutaria in materia di forma di governo, devono andare più a fondo del dato costituzionale letterale, senza “presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati”.

Applicando tali profili allo Statuto calabrese, la Corte ha ritenuto incostituzionali le norme in materia di elezione/designazione di Presidente/Vicepresidente della Regione ed i poteri di subentro del secondo nella carica del primo nel caso di dimissioni volontarie, proprio per l'asserita difformità tra la Costituzione e lo Statuto in relazione alla disciplina sulla forma di governo regionale.

Nello specifico, la Corte, dopo aver osservato che la legge costituzionale n. 1 del 1999, ha previsto, accanto alla modifica dell'art. 123 della Costituzione, anche degli artt. 121, 122 e 126, rimarcato al legislatore calabrese che tale legge aveva introdotto l'elezione del

⁴ Sul tema, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico delle fonti*, in P. CARETTI, *Osservatorio sulle fonti – 2005*, Torino 2006, 111 ss.; R. TOSI, *La potestà legislativa regionale*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano 2002, 216 ss.; A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino 2001, 118 ss.; Più in generale, cfr. anche T.F. Giupponi *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in “Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista *Giurisprudenza costituzionale*”, a cura di A. Pace, Milano, 2006

Presidente della Regione “a suffragio universale e diretto” come soluzione prescritta, *“salvo che lo statuto regionale disponga diversamente”*.

Conseguentemente, la scelta dell'elezione diretta da parte dello Statuto calabrese non poteva che avere l'effetto di attribuire al Presidente eletto i forti e tipici poteri di gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione e non solo il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta previsto espressamente dall' art.122 comma 7. Interpretando, infatti, l'ultima parte dell'art.122 Cost. secondo il quale *“il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”*, la Corte ritiene che il sistema di elezione diretta del Presidente, unitamente al suo potere di nomina e revoca degli Assessori, trascinato con sé tutte le altre disposizioni tipizzanti il presidenzialismo non enunciate nel Testo costituzionale, ivi compreso, in un'ottica generale, il potere di mantenere l'unità dell'indirizzo politico regionale, al punto da legarne la realizzazione alla sua permanenza in carica.

Ciò che conta, è che ciascuna Regione, una volta aderito all'opzione presidenzialista, doveva comportarsi di conseguenza e, quindi, in caso di dimissioni del Presidente, non poteva che prevedere, nei rispettivi Statuti, lo scioglimento della Giunta e del Consiglio regionale. Per suffragare tale lettura delle norme, la Corte ricorda al legislatore calabrese che il modello c.d. presidenziale era stato imposto alle Regioni dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 solo transitoriamente, ossia *“fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'art. 122 della Costituzione”*, dopo di che i Consigli regionali potevano legittimamente sostituire tale modello con altri diversamente regolanti l'organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della giunta. Liberamente, dunque, i legislatori regionali, reputando le proprie realtà politico/sociali regionali più idoneamente rappresentabili da forme di governo diverse dal presidenzialismo avrebbero potuto derogare all'indicazione generale configurando una forma di governo ed una legge elettorale diversi (sul punto si veda anche il richiamo di cui alla sent. n.2 del 2004).

In definitiva, se una Regione mantiene il sistema di elezione diretta del Presidente della giunta regionale non può poi derogare anche ad una sola delle regole tipiche del presidenzialismo; al contrario, se ritiene di cambiare, dovrà modificare lo Statuto adottando una forma di governo di natura diversa. E' questo, a parere della Corte, lo “spirito” dominante la Costituzione in materia di forma di governo regionale. In questa prospettiva generale, fuoriescono dallo schema ad opzione presidenzialista le norme che negano, rispettivamente:

- l'automatico scioglimento del consiglio regionale nel caso di dimissioni volontarie e non del presidente eletto,
- l'inesistenza di un obbligo del presidente di revocare un assessore sfiduciato dal Consiglio regionale,
- la gestione unitaria da parte del presidente dell'indirizzo politico amministrativo della Regione,
- l'unicità della figura presidenziale nel sistema elettivo universale e diretto.

Alla luce di questa impostazione, lo Statuto calabrese violava la Costituzione, giacché la soluzione contemplata si rivelava del tutto ambigua. L'art. 33 dello Statuto, infatti, stabilendo *“che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla “nomina” da parte del Consiglio regionale*, configurava una diversità “formale” ma non anche di sostanza rispetto all'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999. Poiché, infatti, nessun altro consigliere eletto poteva essere nominato Presidente o Vice Presidente, lo Statuto prevedeva 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”*.

Non solo, ma lo Statuto violava la Costituzione anche perché, pur avendo attribuito al Presidente “nominato” alcuni degli speciali poteri riconosciuti dalla Costituzione al Presidente “eletto”, quali la nomina e revoca dei componenti della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale in caso di mozione di sfiducia nei suoi riguardi, gli aveva negato il potere di scioglimento del Consiglio nel caso di sua *“rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie”*. In tali ipotesi, infatti, il legislatore calabrese, fondandosi sul fatto che la “nomina” del Presidente e Vicepresidente doveva essere preceduta dalla mozione sul programma di governo da loro illustrato dinanzi al Consiglio, riteneva coerente che, in caso di dimissioni del Presidente, sarebbe subentrato il Vice presidente evitandosi così lo scioglimento del Consiglio regionale.

A partire dal quel momento, infatti, il Vice presidente acquisiva tutti i poteri presidenziali. Ancora una volta la Corte è lapidaria nel ricordare che la figura del Vicepresidente non è contemplata fra gli organi regionali necessari previsti dall'art. 121 della Costituzione e che nei sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo è eletto direttamente dal corpo elettorale è coerente – invece - che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative⁵.

⁵ Su questi temi, cfr. S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Milano 2010.

3. L' annullamento dello statuto della Regione Abruzzo

La *ratio* seguita dalla Corte nella sentenza ora commentata è sostanzialmente confermata nella pronuncia n. del 2006 con la quale sono state annullate alcune modifiche apportate allo Statuto della Regione Abruzzo.

In tale fattispecie, il legislatore regionale aveva previsto che *“Il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione”*.

Per effetto di questa riduzione dei poteri presidenziali tipici della forma di governo presidenziale, i giudici costituzionali hanno nuovamente replicato l'intangibilità dello schema presidenziale, decretando l'illegittimità dello Statuto per l'evidente incompatibilità rispetto alle regole afferenti alla legge di elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo a suo tempo adottata dal Consiglio regionale abruzzese.

Lo Statuto abruzzese violava dunque l'art. 122, quinto comma della Costituzione. Anche in questa ipotesi il ragionamento svolto dai Giudici è molto lineare anche perché è proprio tale articolo ad avere una struttura lessicale semplice e logica. Se, infatti, è assodato che le Regioni hanno *“la facoltà di prevedere nei propri statuti modi di elezione del Presidente diversi dal suffragio universale e diretto”*, è proprio il secondo comma di tale articolo a delineare *“una conseguenza necessaria dell'opzione in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto, nel senso che il Presidente “eletto” nomina e revoca di sua iniziativa gli assessori”*. Da ciò emerge, incontrovertibilmente, che *“non sembrano possibili altre interpretazioni di tale disposizione costituzionale, giacché la parola “eletto” non potrebbe riferirsi a qualsiasi tipo di elezione, con la conseguenza eccessiva che anche in caso di opzione per una forma di governo diversa da parte del singolo statuto regionale, il Presidente conservasse il potere di nominare e revocare, in piena autonomia, i componenti della Giunta”*. Se così non fosse, prosegue la Corte, *“non si capirebbe l'inserimento dell'aggettivo “eletto”, giacché sarebbe stato sufficiente, in caso di previsione generalizzata e generalizzabile, riferirsi, puramente e semplicemente, al Presidente della Giunta”*; invece, *“la presenza del citato aggettivo indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare”*.

La regola generale secondo la quale la scelta del modello presidenziale suffragata dall'opzione elettorale corrispondente, attrae, accanto al potere espressamente contemplato dall'art.122 comma 5 di nomina e revoca degli assessori, l'insieme dei poteri tipizzanti il presidenzialismo viene dunque non solo confermata, ma anche arricchita da argomentazioni ulteriori rispetto alla pronuncia sulla Regione Calabria.

Le “dimissioni presidenziali” ed il simultaneo “scioglimento della Giunta e del Consiglio regionale”, si fondano su una presunzione, *iuris et de iure* di conformità di intenti tra Consiglio (*rectius* maggioranza consiliare), Presidente e Giunta, “*sul presupposto dell’armonia dell’indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori*”.

Sono pertanto da escludere circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto a tale, presuntiva, unità di indirizzo politico scaturente dalla contemporanea investitura popolare di tali organi. In questa prospettiva, quindi, “*l’approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo*”, fanno venir meno “*la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale*” e rendono quindi necessario, “*in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio*”.

La sfiducia individuale ad un Assessore, similmente a quanto previsto per il singolo ministro non può essere ammessa in quanto, essendo “*inquadrata nella forma di governo parlamentare, che caratterizza la relazione tra Parlamento e Governo*”, sfugge allo schema presidenziale, nel cui circuito, è per definizione inammissibile “*un’articolazione di rapporti che fa perno sulla responsabilità collegiale del Governo e sulla responsabilità individuale dei ministri, entrambe esplicitamente contemplate nell’art. 95, secondo comma, Cost. (si richiama, sul punto, la sentenza n. 7 del 1996)*”.

4. Dai profili di illegittimità della proposta di modifica dello Statuto della Regione Puglia alle ragioni per una via alternativa

Delineati i principi salienti della forma di governo regionale, è ora necessario applicarli alla proposta di modifica dello Statuto pugliese.

Già il principio generale, ai sensi del quale il legislatore statutario sarebbe libero di non adottare la forma dell’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, ma, nel caso in cui vi opti, deve recepirne i fattori caratterizzanti, sembra negato dalla proposta pugliese. L’elezione diretta anche del Vicepresidente e la titolarità dello stesso di poteri di indirizzo politico collide con tale regola. Non solo, ma anche la disciplina derogatoria del principio *simul stabunt simul cadent*, pure contemplata dalla proposta (in caso di dimissioni

del Presidente, infatti, è previsto che il Consiglio regionale resti in carica con la guida del Vicepresidente), sconfinando dalle linee tracciate dalla Corte⁶.

L'argomento a sostegno di tale scelta, ossia l'elezione formalmente e sostanzialmente diretta anche del Vicepresidente, non risolve l'incompatibilità con la Costituzione, ma anzi, sembra aggravarla. Come esplicitato più sopra, infatti, a meno di rivolgimenti giurisprudenziali, scegliere una forma di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale implica il rispetto dello schema delineato dalla Costituzione, dovendosi attrarre tutti i fattori caratterizzanti il presidenzialismo. Questi ultimi, è stato detto, non possono essere derogati a piacere attraverso elementi appartenenti ad altre forme di governo, o, comunque, inediti, né con forme di aggiramento della regola dell'elezione diretta del solo Presidente. L'unica alternativa è l'adozione di un sistema diverso, ossia parlamentare, dovendosi però fissare nello Statuto tutti gli aspetti caratterizzanti tale forma e quindi l'elezione del consiglio regionale, il rapporto fiduciario con il presidente eletto dal Consiglio regionale, la sfiducia individuale.

Tertium non datur.

La figura del Vicepresidente, così come configurata nel progetto pugliese, si inserisce in uno schema che la Corte costituzionale ritiene invece immutabile poiché comporta un'alterazione del rapporto fiduciario tipico del presidenzialismo, configurando un rapporto, non più a tre, ossia popolo, Presidente e Consiglio regionale, bensì a quattro, con l'inclusione anche del Vicepresidente. Senza contare, ragionando per assurdo, che, nel caso in cui il Presidente decida di dimettersi volontariamente per l'impossibilità di attuare tale indirizzo, la logica imporrebbe che il Vicepresidente eletto, per subentrare al Presidente dimissionario, debba comunque condividere un rapporto fiduciario con il Consiglio regionale. L'avvicendamento non può essere automatico. Potrebbe infatti accadere che la maggioranza consiliare si dimetta insieme al Presidente con l'effetto di sciogliere comunque il Consiglio regionale ai sensi dell'art. 126 Cost., e, quindi, indipendentemente dalla disponibilità del Vicepresidente eletto di proseguire l'attività di governo.

La proposta pugliese, in questa prospettiva, non contempla un momento "di condivisione" tra Vicepresidente e maggioranza consiliare della reciproca volontà di attuare insieme l'indirizzo politico regionale.

Ebbene, nel confermare le perplessità sulla proposta, è forse da quest'ultima osservazione che possono trarsi alcune considerazioni volte a prefigurare uno schema, che, nel solco

⁶ Su questa linea M. MASSA, [Consiglio Regionale della Puglia, PDL 128A-IX] Caso Calabria-bis? Per salvarsi dal simul-simul, si cerca ancora scampo nell'elezione diretta del Vice Presidente, in *dirittiregionali.org* 2012.

della giurisprudenza costituzionale, colleghi in qualche modo la forma di governo presidenziale e quella parlamentare senza ricorrere a nuove elezioni.

Come evidenziato da un valente collega⁷, i motivi ispiratori delle proposte tese a rendere il Consiglio regionale non eccessivamente in balia del Presidente eletto, hanno una logica ed una razionalità degna di assoluto rispetto. In questo senso, la già citata proposta di riforma abruzzese scaturiva dalla preoccupazione del legislatore regionale che il ruolo legislativo e di rappresentanza dei Consigli regionali fosse fortemente indebolito dallo sbilanciamento sul Presidente tipico della forma di governo presidenziale. Non solo, ma si evidenziava correttamente che tale sistema, adattato ai governi delle regioni, poteva produrre una vera e propria “paralisi” della funzione di controllo dei Consigli verso il Presidente e la Giunta.

Muovendo da tali premesse, i riformatori calabresi, abruzzesi e marchigiani miravano a sganciare un’assemblea regionale che non condivide più l’operato del presidente eletto dagli effetti del *simul/simul*, permettendo ai consiglieri di esercitare appieno la propria funzione di controllo sull’operato del presidente. E non è casuale, come ricordato dalla dottrina, che il legislatore abruzzese, all’indomani della pubblicazione della sentenza n. 2 del 2004 di annullamento dello Statuto della Regione Calabria, abbia rivisto il disegno iniziale, approvando una formula più soft sperando – a torto – di salvarsi dalla scure della Corte.

Traendo ora spunto da questi preoccupazioni e tenendo presente i paradossi di vita politica regionale illustrati in premessa, si proverà a configurare una via di uscita dalla rigidità del principio *del simul/simul*, quanto meno in un caso particolare di dimissioni volontarie del Presidente della Giunta.

5. Presidenzialismo/parlamentarismo regionali, spunti per una proposta alternativa

Un aspetto forse non del tutto esplorato dai legislatori regionali riguarda le specifiche ragioni che possono indurre un Presidente della Regione alle “dimissioni volontarie”. Preme sottolineare che le dimissioni volontarie, pur potendo scaturire da ragioni intrinseche molto diverse sono complessivamente accomunate da un identico effetto: il ricorso alle urne. In tutti i casi, infatti, si dà per scontato un dato di fondo: l’impossibilità di attuare l’indirizzo politico regionale. Tale aspetto merita di essere approfondito. Ritenerne, infatti, che tutti i casi di dimissioni volontarie scaturiscono dall’impossibilità di realizzare l’indirizzo politico regionale appare irrealistico. Si pensi, per fare un esempio, al caso di

⁷ Cfr. S. Mangiameli, cit.

incompatibilità sopraggiunta di un Presidente, derivante dalla sua elezione alla Camera dei deputati, al Parlamento europeo o alla sua nomina a Ministro o Commissario europeo, o, comunque, al caso, per nulla di scuola, di dimissioni volontarie del Presidente presentate prima del sopraggiungere della causa di incompatibilità e motivate da una sua candidatura alle elezioni primarie di un Partito politico o alla necessità di dedicarsi al Partito di cui è divenuto segretario nazionale. In tutte queste ipotesi le dimissioni del Presidente della Regione comportano, come è noto, lo scioglimento della Giunta e del Consiglio regionale ed il ricorso a nuove elezioni, senza che, di norma, sussista una frattura con la maggioranza consiliare nell'attuazione dell'indirizzo politico regionale.

Orbene, in queste particolari ipotesi, il principio del *simul/simul* potrebbe essere derogato trasformando il sistema presidenziale in un sistema parlamentare, con l'avvertenza, ovviamente, di definire le relative regole e procedure nello Statuto regionale. Nel caso di dimissioni volontarie del Presidente dovute a circostanze diverse dalla rottura del patto politico con la sua maggioranza, spetterebbe dunque allo stesso dimostrare, in Consiglio e attraverso un voto formale, la permanenza del vincolo sul programma politico votato dagli elettori; successivamente, una volta confermate le linee di governo, il Presidente dovrebbe chiedere al Consiglio regionale di individuare, tra i Consiglieri, un candidato alla carica di Presidente, di votarlo e di accordargli successivamente la fiducia. A partire da quel momento la consiliatura proseguirebbe sino al termine del mandato con le regole tipiche della forma di governo parlamentare (legame fiduciario sul programma, proposta degli assessori al consiglio da parte del presidente, sfiducia consiliare, ecc.).

Questa trasformazione dovrebbe realizzarsi senza mutamento della maggioranza politica e tale aspetto dovrebbe essere esplicitato nello Statuto.

Il vantaggio di tale opzione potrebbe essere molteplice: da un lato si andrebbe incontro alle preoccupazioni dei legislatori regionali in quanto la consiliatura non sarebbe più totalmente in balia del Presidente della Regione, perlomeno in tutte le ipotesi in cui non sussistono rotture rilevanti con la maggioranza consiliare. Dall'altro si sgombrerebbe il campo dalle polemiche sull'utilizzo, da parte del Presidente medesimo, della carica e di ciò che essa comporta, per approdare ad altre più ambiziose postazioni, posto che non avrebbe più alibi e potrebbe dimettersi nonostante la favorevole disciplina in tema di incompatibilità. Dall'altro ancora si eviterebbe un danno rilevante alla comunità regionale la quale è sempre penalizzata da un'interruzione anticipata della consiliatura.

Nella consapevolezza che tale soluzione potrebbe non contrastare con le regole, i principi e lo "spirito" della Costituzione, si osserva che il rischio di una consiliatura che prosegue

senza il vertice votato dagli elettori, sarebbe suffragato, anzitutto, dal fatto che la descritta “trasformazione” deve essere specificatamente regolata dallo Statuto (e, quindi, gli elettori ne sono consapevoli già al momento del voto), e poi dalla circostanza che, in caso di dimissioni volontarie del Presidente per una delle citate ragioni, è proprio quest’ultimo e non altri a proporre al Consiglio di attivare l’intera procedura. Il Presidente eletto, insomma, non perderebbe la sua “centralità”, rimanendo l’artefice principale del passaggio da una forma di governo ad un’altra.

** Università del Salento