

Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali determinato dalle dimissioni del Presidente della Giunta: nuovi spunti interpretativi dopo il 'caso Sardegna'?

di Stefania Leone *
(19 marzo 2009)

Il 15 e 16 febbraio 2009 gli elettori sardi sono stati chiamati al voto, per la prima volta, in anticipo rispetto all'ordinario appuntamento per il rinnovo degli organi rappresentativi della Regione. L'esito della consultazione e la vicenda che ne ha determinato l'indizione inducono a qualche breve riflessione sull'istituto dello scioglimento anticipato dei Consigli regionali, nell'ipotesi specifica in cui esso sia determinato da uno spontaneo abbandono, da parte del Presidente, della propria carica.

Di fatti, similmente a quanto attualmente previsto dall'art. 126, comma terzo, Cost. per le Regioni a Statuto ordinario il cui Presidente sia eletto a suffragio universale e diretto, anche per la Regione Autonoma della Sardegna le dimissioni volontarie del vertice della Giunta comportano, quale obbligatoria conseguenza, l'immediata dissoluzione dell'organo consiliare (art. 35 St.).

Come noto, obiettivo del legislatore costituzionale era di assicurare la stabilità degli esecutivi regionali, ponendoli al riparo da disgregazioni della maggioranza. La previsione dell'automatismo dimissioni-scioglimento avrebbe consentito, poi, di impedire il realizzarsi degli inconvenienti del modello che condiziona l'effetto della dissoluzione alla sola approvazione di mozioni di sfiducia. Si pensi alla soluzione proposta dalla Costituzione della IV Repubblica francese, che limitava il ricorso allo scioglimento al ricorrere, nel corso di uno stesso periodo di diciotto mesi, di due crisi ministeriali determinate dal voto dell'Assemblea Nazionale; in questo modo il Costituente aveva sì scongiurato il rischio di formali rotture del rapporto fiduciario, ma non era riuscito a disincentivare l'organo legislativo a fare venire meno, nei fatti, il proprio appoggio politico al Governo.

La possibilità, rimessa invece al Presidente della Regione, di incidere, dimettendosi, sulla continuità della legislatura rappresenta certamente un superamento di tale limite, e spinge la maggioranza consiliare a sostenere realmente l'azione della Giunta.

Indicazioni per una ricostruzione delle finalità perseguite dal legislatore con la modifica dell'art. 126, comma terzo, Cost. si trovano nella giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha ritenuto coerente con l'intento della riforma l'aver previsto che "l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando 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*" (sent. Corte cost. n. 2 del 2004).

La codificazione della regola '*simul stabunt simul cadent*' assume, nella Regione speciale Sardegna, caratteristiche tali da renderne ancor più chiara la *ratio*. L'art. 22 della legge statutaria stabilisce, infatti, che le dimissioni del Presidente, comportanti lo scioglimento del Consiglio e l'indizione di nuove elezioni, "diventano efficaci trenta giorni dopo la presentazione" e che "entro tale data possono essere ritirate". La previsione di un possibile ripensamento attribuisce al Presidente uno strumento attraverso cui tentare di porre rimedio alle disgregazioni interne alla propria coalizione, 'avvertita' che, qualora la discussione sulle dimissioni, da tenersi "in apposita seduta del Consiglio convocata in una data compresa tra i venti e i trenta giorni dalla presentazione", non desse l'esito sperato, la decisione sarebbe confermata (con riferimento alle simili previsioni contenute nelle disposizioni statutarie della Regione Toscana cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di Governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, 2004,

714; anche lo Statuto umbro, all'art. 64, contempla la possibilità che il Presidente receda dalle dimissioni).

Si potrebbe ragionevolmente sostenere, dunque, che Soru sperasse, durante il 'periodo di raffreddamento' imposto dalla legge statutaria, di riuscire a ripristinare il rapporto di consonanza politica con la propria maggioranza, che egli aveva ritenuto compromesso dalla sconfitta subita in Consiglio sulle misure legislative proposte dalla Giunta in materia urbanistica.

Tuttavia, la vicenda si presta ad ulteriori ipotesi ricostruttive. Nonostante le rassicurazioni provenienti dai Capigruppo del centrosinistra circa l'intenzione di supportare l'azione dell'esecutivo per il tempo rimanente della legislatura, il Presidente dimissionario riteneva indispensabile per tornare sui suoi passi provocare un'immediata discussione sulla legge urbanistica, ottenendone l'approvazione prima che si aprisse il confronto previsto dalla legge statutaria sulla sua decisione di abbandonare la carica.

Per la modifica dell'ordine del giorno il regolamento interno richiede, però, una delibera del Consiglio, da assumersi a maggioranza dei quattro quinti dei votanti (art. 55). Per convincere l'opposizione a prestare la necessaria collaborazione, Soru proponeva di convocare una Conferenza dei Presidenti di Gruppo, nell'ambito della quale trovare un accordo con il centrodestra sulla programmazione dei successivi mesi di lavoro dell'Assemblea ("*alcune cose le possiamo fare tutti insieme*", alludendo alla possibilità di calendarizzare la discussione di argomenti quali la modifica della legge elettorale, la riduzione dei compensi dei consiglieri, temi sui quali vi era anche un interesse del centrodestra). Tuttavia, Forza Italia annunciava di non essere intenzionata a trattare e spingeva per l'immediata apertura della discussione sulle dimissioni (Consiglio regionale della Sardegna, XIII legislatura, nota stampa sed. n. 479 del 23 dicembre 2008).

La decisione del Presidente di spingere per un'irrealizzabile soluzione della vicenda - l'accordo dell'opposizione per l'inversione dell'ordine dei lavori al fine di ottenere un'immediata approvazione della legge urbanistica - potrebbe portare a ritenere che obiettivo di Soru non fosse affatto la naturale scadenza della legislatura. Consapevole della sconfitta cui sarebbe andato incontro in caso di elezioni ordinarie, il Presidente avrebbe intenzionalmente provocato un immediato appello al popolo, al fine di profittare della particolare attenzione pubblica rivolta alla sua persona in ragione della scelta di dimettersi (*Effetto Sardegna sul Pd. La scommessa di Soru e la via crucis di Veltroni*, Il Riformista, 31 dicembre 2008; *Soru lascia: "Ora la parola ai sardi". Inutili le ultime trattative, fine anticipata della legislatura*, L'Unione Sarda, 24 dicembre 2008).

Occorre a tal proposito considerare che, sebbene la codificazione della regola *simul stabunt simul cadent* abbia, nelle intenzioni largamente condivise dai parlamentari, risposto all'obiettivo di porre rimedio all'instabilità delle Giunte regionali, la lettera dell'art. 126 Cost., così come le previsioni normative contenute nello Statuto e nella legge statutaria della Regione Autonoma Sardegna, potrebbero prestarsi, almeno teoricamente, ad applicazioni diverse.

Con particolare riferimento alla disposizione costituzionale riguardante le Regioni a Statuto ordinario, in dottrina si è sostenuto, infatti, che essa potrebbe diventare oggetto di una lettura che comporta l'attribuzione, in capo al Presidente, del potere di "scegliere il momento in cui convocare i comizi elettorali" (C. FUSARO, *L. cost. n. 1/1999*, in *Commentario della Costituzione*, continuazione a cura di A. Pizzorusso, 2002, 56), secondo logiche che richiamano l'esperienza costituzionale anglosassone (F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.* 2003, 24, 25).

La vicenda sarda e gli esiti stessi della consultazione di febbraio dimostrano, tuttavia, come il sistema partitico regionale sia ancora lontano dal consentire un uso 'maggioritario' del potere di scioglimento, finalizzato a conseguire, prima che la naturale scadenza della legislatura possa logorare il consenso ricevuto al momento dell'investitura, una conferma

dell'esecutivo uscente. L'efficacia di tale operazione presuppone, infatti, un totale accordo tra il Presidente e la sua maggioranza.

Diversamente, aldilà dell'appoggio ricevuto in *extremis*, evidente è come all'epilogo delle elezioni anticipate si sia giunti a seguito di un braccio di ferro tra Soru e la sua coalizione; l'impressione è, inoltre, che il Presidente uscente abbia preferito condurre una campagna elettorale 'solitaria', ribadendo la bontà delle scelte fatte nei primi quattro anni di presidenza e l'aderenza delle stesse al programma per il quale la propria maggioranza aveva ricevuto il consenso elettorale.

Stando a queste valutazioni, quello che ha riguardato il Consiglio sardo - pur dovendosi considerare la circostanza che esso è stato determinato dalle dimissioni del Presidente e non da una mozione di sfiducia - ha forse assunto più le sembianze di uno *scioglimento arbitrato*, esercitato dai governi battuti in Parlamento per investire il popolo della responsabilità di decidere in che termini superare la situazione di contrasto venutasi a determinare con l'organo legislativo (M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi parlamentari*, Rimini 1983, 19 e ss.).

Indubbiamente, l'episodio in esame non pare aver segnato un'evoluzione nell'applicazione della regola che fa seguire alle dimissioni del Presidente direttamente eletto l'immediata dissoluzione del Consiglio regionale. La prospettiva di ottenere una conferma alle urne stabilendo, dimettendosi, quando indire le elezioni presuppone, infatti, che la scelta del Presidente della Regione non derivi da un contrasto con la propria maggioranza, ma, all'opposto, da una forte consonanza politica con quest'ultima.

L'assenza di tale condizione porta senz'altro a ricondurre lo scioglimento del Consiglio regionale Sardegna nell'ambito del modello delineato in premessa: le elezioni anticipate di febbraio hanno risposto alla necessità - individuata dalla Corte costituzionale con riferimento alle Regioni a Statuto ordinario - di "restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio" (sent. Corte cost. n. 12 del 2006), in perfetta sintonia con quella che certamente era la prospettiva assunta dal legislatore costituzionale.

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano