

Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo

di Matteo Timiani *
(1 marzo 2006)

Nel settembre del 2004 è stato approvato il nuovo Statuto della Regione Abruzzo, alla luce della necessità che era sorta all'indomani della doppia riforma costituzionale che ha investito il Titolo V della Parte II della nostra Carta costituzionale (rispettivamente le leggi costituzionali nn. 1/99, 2/2001 e 3/2001). Nel novembre dello stesso anno il Governo ha impugnato tale Statuto innanzi alla Corte costituzionale, ravvisando diverse questioni di illegittimità costituzionale. Esse riguardano vari aspetti, alcuni dei quali afferiscono la forma di governo, in merito a cui i giudici delle leggi hanno adottato decisioni di imprescindibile centralità nel processo di attuazione del dettato costituzionale. Per questo motivo, i quesiti relativi al riparto dei poteri fra gli organi di indirizzo politico verranno analizzati per primi, trascurando l'ordine con cui la Consulta ha trattato i singoli argomenti.

I quesiti relativi alla forma di governo

1. L'art. 45 co. 3 dello Statuto inizialmente prevedeva che il Presidente della Giunta provvedesse a sostituire gli assessori colpiti da sfiducia consiliare. I giudici costituzionali hanno accolto il ricorso promosso dal Governo articolando il proprio ragionamento in due parti.

Innanzitutto la Corte è partita da una lineare esegesi dell'art. 122 co. 5 Cost., il quale nel primo inciso esprime la preferenza del legislatore costituzionale per l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta, mentre nel secondo vi subordina l'attribuzione a questi del potere di nomina e revoca degli assessori. In particolare ci si sofferma sulla ripetizione, nel secondo inciso, dell'aggettivo *eletto* di cui invece non vi sarebbe necessità, risultando questo un concetto già espresso nell'inciso precedente. Di conseguenza, agli occhi della Consulta ciò può solo significare che "la presenza del citato aggettivo indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare". A questo punto, constatato che lo Statuto *de quo* recepisce il modello di elezione diretta del Presidente della Giunta, ne consegue quindi che il legislatore abruzzese ha acconsentito a che fossero introdotti gli strumenti che la Costituzione prevede in questi casi, tra cui il potere di nomina e revoca degli assessori.

Veniamo quindi alla seconda parte. Il principio del *simul stabunt simul cadent*, corollario rispetto agli strumenti cui si è fatto poc'anzi riferimento, "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", per questo, prosegue la Corte, "non trova posto la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale proprio per il suo essere ed agire quale unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta". Nel giudizio della Consulta la mozione di sfiducia individuale è ammessa purchè si rimanga nel quadro della forma di governo parlamentare (si richiama sul punto la sentenza n. 7 del 1996, il c.d. caso *Mancuso*), ma risulta invece incompatibile con un modello che attribuisce al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto "forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)" (sent. 2/2004): altrimenti verrebbe violato il conseguente principio secondo cui confluiscono nella figura del Presidente stesso sia la responsabilità collegiale della Giunta sia la responsabilità individuale dei suoi singoli membri.

Ora, uscendo dal caso concreto e volendo ricavare un principio generale, il ragionamento sviluppato nella pronuncia conduce ad una inevitabile conseguenza: o la Regione adotta il modello ad elezione diretta del Presidente della Giunta, ed in quel caso accoglie automaticamente gli strumenti indicati in Costituzione; oppure opta per il modello alternativo dell'elezione consiliare dello stesso, il che al contrario permette una maggiore flessibilità nella scelta di quel complesso di regole che attengono al rapporto fiduciario. Per quanto riguarda il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta, la seconda ipotesi sembra così ammettere la facoltà di scegliere indifferentemente la soluzione dell'attribuzione esclusiva del suo Presidente come quella della sfiducia individuale da parte del Consiglio.

Altro punto su cui il giudice delle leggi è stato chiamato a decidere in tema di forma di governo riguarda il voto contrario al programma presentato dal Presidente della Giunta al Consiglio nella sua prima seduta successiva alle elezioni: secondo l'art. 46 co. 2 infatti esso sarebbe parificato, quanto agli effetti, all'approvazione della mozione di sfiducia. Anche qui vengono accolti i rilievi avanzati dal ricorrente, motivando con argomentazioni che partono dal presupposto evidenziato anche in merito al punto precedente. In altre parole, sia il Consiglio che il Presidente ricevono legittimazione distinte in virtù del suffragio universale diretto, anche se esse avvengono simultaneamente in modo da garantire consonanza di indirizzo politico. Ciò non esclude la facoltà per il secondo di sottoporre al giudizio del primo il proprio programma di governo (si veda sul punto la sentenza n. 379 del 2004, il c.d. caso *Calabria*), ma di sicuro non ammette che a tale voto si possano riconnettere caratteristiche tipiche del rapporto fiduciario. Infatti sarebbe estremamente contraddittorio accettare che i rappresentanti dei cittadini della Regione possano bocciare il vertice dell'esecutivo sulla base del medesimo programma che gli stessi cittadini avevano invece premiato alla consultazione elettorale. Il paradosso è accresciuto dal fatto che la disposizione statutaria dichiarata illegittima avrebbe permesso di applicare il meccanismo della mozione di sfiducia alla bocciatura del programma inizialmente presentato prevedendo la mera maggioranza semplice in luogo della maggioranza assoluta richiesta invece dall'art. 126 co. 2 Cost. La Corte ricorda quindi in conclusione che "non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione".

Fra gli altri dubbi di legittimità costituzionale risolti, quello che investe l'art. 47 co. 2 dello Statuto inerisce gli effetti della mozione di sfiducia. La disposizione impugnata subordina all'approvazione della sfiducia la decadenza automatica del Presidente della Giunta - e, di conseguenza, della stessa Giunta. La Consulta accoglie anche qui le ragioni avanzate dal Governo, sottolineando che effetto tipico della caduta dell'esecutivo, quando ciò avvenga per motivi di ordine politico, non può mai essere la decadenza automatica, bensì l'obbligo di dimissioni. Si tratta di una differenza non da poco, in quanto la soluzione dell'obbligo di dimissioni contiene una maggiore elasticità rispetto a quella della decadenza, in quanto rende ammissibile l'emanazione di "atti urgenti e indifferibili", altrimenti impossibile.

Da dove la Consulta fa risalire questa distinzione? La risposta si ravvisa analizzando le tipologie di cause che conducono alla decadenza o all'obbligo di dimissioni: nel primo caso (cui la Costituzione fa riferimento al primo comma dell'art. 126) si parla di gravi illeciti o pericolo per la sicurezza nazionale; nel secondo (descritto dal terzo comma della medesima disposizione costituzionale) si richiamano contrasti di semplice natura politica, e la mozione di sfiducia risulta essere una delle manifestazioni assembleari del modo in cui tali contrasti trovano sbocco. Di conseguenza, qualora si concretizzi in Consiglio un qualsiasi dissidio fra le forze che sostengono la Giunta, ricollegare alla caduta del Presidente "l'immediatezza e la perentorietà" proprie dell'ipotesi della decadenza rappresenterebbe un esito troppo drastico in proporzione alla gravità - relativa - della situazione.

2. Tirando le fila del discorso, quali dati emergono da una lettura globale della pronuncia in merito alla complessa tematica della forma di governo?

Innanzitutto è da sottolineare la determinazione con cui la Corte evidenzia che dal dettato costituzionale derivino ben precise indicazioni in merito a come debba trovare concreta attuazione il corollario che si raccorda al principio dell'"elezione a suffragio universale e diretto del Presidente". Come confermano sentenze precedenti richiamate dalla stessa n. 12/2006 questi meccanismi riguardano indubbiamente il potere di nomina e revoca degli assessori da parte del Presidente, lo scioglimento automatico di Giunta e Consiglio a seguito di dimissioni del medesimo, nonché l'incompatibilità dell'istituto della fiducia iniziale.

Ora, questo atteggiamento intransigente e che non lascia aperte scappatoie, è criticato da una parte della dottrina (sul punto, vedi Antonio Ruggeri, "Il cappio alla gola degli statuti regionali"). In sostanza questo orientamento contesta l'inevitabilità della dicotomia che impone di adottare o il modello in senso presidenziale fatto proprio dalla riforma del '99, oppure il modello parlamentare classico: dalla scelta del primo piuttosto che del secondo schema derivano poi una serie di conseguenze sul piano istituzionale cui non si può prescindere - conseguenze che sono più rigidamente vincolanti nel primo caso. In conclusione, la decisione del giudice delle leggi esclude in maniera pressoché assoluta la possibilità di ibridazione fra modelli, l'alternativa mista ai due sistemi principali di riferimento. Sempre secondo questo autore, sarebbe invece preferibile lasciare mano libera alle Regioni stesse, dando loro il potere di conferire contenuto agli schemi proposti dal legislatore costituzionale nella più completa autonomia - ma, sempre nel rispetto dell'"armonia con la Costituzione".

E' condivisibile la critica portata da questa dottrina? Le puntualizzazioni specificate dalla Consulta sono perciò da considerarsi un'intrusione rispetto all'autonomia decisionale regionale? Oppure la Corte ha colmato un vuoto normativo, dando concretezza a quanto rimasto nella penna del legislatore costituzionale ma da considerarsi al contrario necessaria implicazione dei lineamenti generali prescritti?

E' probabile che la Consulta sia stata motivata ad agire in questo senso così apertamente interventista dal timore che la commistione fra modelli differenti possa andare a disinnescare al portata innovativa insita nel paradigma che cresce attorno al principio dell'elezione diretta. Il modello c.d. *neoparlamentare* nasce per dare una legittimazione autorevole al vertice dell'esecutivo, in modo da poter poi giustificare l'attribuzione ad esso di importanti prerogative in merito alla funzione di indirizzo politico. E' altresì fondamentale che il grande potere riconosciuto in capo ad un organo, perlopiù se monocratico, non ecceda dagli argini che comunque lo delimitano, andando così a rompere gli equilibri istituzionali. La giustificata attenzione che si pone in garanzie e contrappesi non può però tradursi nell'inquinamento di un principio, comunque proprio di un sistema democratico, al punto da ridurre i benefici effetti che da questo principio ci si attende produrre. Per tornare al caso specifico dello Statuto abruzzese, la previsione della sfiducia individuale nei confronti degli assessori e della fiducia iniziale al Presidente rischiano di vanificare l'opera di rafforzamento della funzione di indirizzo politico, resasi necessaria dopo decenni di assemblearismo e instabilità.

In secondo luogo, è interessante rilevare quanto complessivamente emerge in ordine all'istituto del rapporto fiduciario.

Al punto 4 della sentenza si dice che "il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* 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"; al successivo punto 5 si afferma che "non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione".

Da una lettura coordinata di queste considerazioni si estrapola un ragionamento fortemente innovativo: la forma di governo neoparlamentare verso cui è preferibilmente orientato il legislatore costituzionale conduce ad un'evoluzione del rapporto fiduciario rispetto al modello tipico del parlamentarismo classico. La forma che la fiducia raggiunge nel suo ultimo stadio evolutivo (raggiunto, appunto, con la riforma del '99) è quella definita come *rapporto di consonanza politica*, i presupposti del quale non affondano solamente nel legame legislativo-esecutivo, ma permettono che nel circuito si immetta un nuovo soggetto, quel corpo elettorale cui è ricondotta la sovranità.

Una siffatta configurazione trova la propria legittimazione primaria nel momento in cui il corpo elettorale esprime la propria voce, di cui la fiducia di tipo classico (ossia la relazione legislativo-esecutivo) rappresenta una ratifica, o quantomeno un riflesso. Il rapporto fiduciario *post* 2001 non rappresenta più quel legame che nel vecchio assetto di poteri sottomette la Giunta al Consiglio, unico ed esclusivo organo allora legittimato a fare, disfare e modificare l'indirizzo politico. Ora le linee guida dell'azione di governo sono decise al momento delle elezioni attraverso il voto espresso a favore, contemporaneamente, di un candidato Presidente chiaramente individuato, una coalizione di forze politiche convergenti e un programma ben definito e illustrato: in tutto ciò il ruolo del Consiglio si riduce a quello di mero interprete, mentre il potere di dare l'ultima parola viene trasferito ai cittadini.

In questa nuova ottica va altresì rivista una delle basi su cui si costruisce un regime liberale, ossia il principio della separazione dei poteri. Il richiamo antistorico che sovente viene fatto nei confronti delle fondamentali intuizioni di Montesquieu non tiene conto della necessità di aggiornare tale principio alla luce dei mutamenti intervenuti nel corso dei secoli sul piano politico, normativo ed istituzionale. Le riflessioni condotte nell'*Esprit des lois* partivano dall'esigenza di allontanare la Corona, titolare delle funzioni esecutive, dal controllo dell'organo legislativo, trovando al contempo nel secondo un valido contrappeso allo strapotere della prima.

Oggi invece la separazione andrebbe calata in un'altra dimensione, ossia quale indipendenza reciproca fra potere politico e potere giurisdizionale: ed è nel primo che vanno fatti convergere sia la funzione legislativa che la funzione esecutiva. Esse rappresentano due funzioni non più distinte e distinguibili, ma vanno bensì collocate lungo un medesimo *continuum* all'interno della più generale funzione di indirizzo politico. Anzi, all'interno di tale attività se una distinzione va riconosciuta, trattasi proprio di quella fra maggioranza e opposizione: la prima si trova sulla stessa linea del governo, ed entrambe trovano nel voto popolare la legittimazione a determinare l'azione dei poteri pubblici.

Le altre questioni

I giudici delle leggi sono stati chiamati dal Governo a decidere su altri tre punti.

L'art. 2 co. 3 dello Statuto abruzzese dispone che la Regione partecipi "all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato". Il ricorrente ha impugnato tale disposizione ritenendola in contrasto con l'art. 117 co. 5 Cost. - il quale prescrive il "rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

La Consulta nel suo ragionamento ha riconosciuto che "il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano". Fra i principi ed i criteri di cui gli Statuti devono tener conto vi rientra anche la legge n. 131 del 2003, la c.d. *legge La Loggia*, che provvede all'adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale del Titolo V.

Partendo da questo presupposto è facile per i giudici costituzionali arrivare a rigettare l'istanza sollevata: "il riferimento testuale dell'impugnata norma statutaria alla dizione usata dall'art. 117, quinto comma, Cost. ("attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali") vale a confermare il suo inserimento nel quadro normativo di cui sopra, senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione Abruzzo". Ciò significa che il rispetto delle "norme di procedura stabilite da legge dello Stato" è sottinteso all'appartenenza al sistema costituzionale delle fonti normative da parte degli Statuti regionali, senza bisogno che venga ulteriormente specificata la necessaria conformità alle leggi statali che presiedono allo svolgimento di procedure sostitutive, da ritenersi implicita.

Forte però è il sospetto che, attraverso l'*obiter dictum* più sopra riportato, vi sia un tentativo di ripristinare il vecchio limite dell'"armonia con le leggi della Repubblica", cancellato dalla riforma del Titolo V. Sebbene la pronuncia faccia riferimento alle sole "leggi ordinarie di diretta attuazione", la genericità secondo cui può essere declinata tale formulazione potrebbe condurre ad un allargamento dell'area di azione della legge statale e, di converso, ad una forte riduzione dello spazio di movimento dell'autonomia statutaria.

Passiamo ora ad un'altra questione. Lo Statuto introduce un nuovo organo, il Collegio regionale per le garanzie statutarie, con il compito di esprimere pareri e rendere valutazioni in ordine a "rilievi di compatibilità con lo Statuto delle deliberazioni legislative sollevati da un quarto dei consiglieri" (art. 79 co. 1). Il successivo comma secondo dispone che "il Consiglio regionale può deliberare in senso contrario ai pareri e alle valutazioni del Collegio con motivata decisione". Tale specifica norma viene impugnata dal Governo sulla base di diverse motivazioni che possono essere riunite in un logico ragionamento: la previsione di questo organo, cui vengono riconosciute queste attribuzioni, limiterebbe le prerogative che la Costituzione conferisce al Consiglio regionale (esercizio del potere legislativo) ed al Presidente della Giunta (promulgazione delle leggi) in ordine al procedimento legislativo, violando altresì il principio secondo cui l'attività politica è assolutamente libera nei fini, quindi non soggetta ad obbligo di motivazione.

La Corte ha rigettato tale motivo d'impugnazione spiegando che la previsione di uno specifico passaggio all'interno del procedimento legislativo regionale - e l'istituzione del Collegio regionale per le garanzie statutarie costituisce proprio questa ipotesi - rientra nella piena disponibilità dello Statuto regionale, riconosciuta dalla Carta costituzionale all'art. 123 co. 1 quando parla di "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". In più, la pronuncia dissolve il dubbio sulla natura degli atti per cui è prevista tale procedura di consultazione: non si tratta di atti legislativi propriamente detti, ma di semplici atti consiliari distinti dalle deliberazioni legislative vere e proprie, quindi l'obbligo di motivazione conseguente alla decisione contraria rispetto al parere del Collegio non costituisce una nuova forma di controllo di legittimità, quella sì vietata.

Interessante è l'ultima questione decisa dai giudici costituzionali, in quanto si inserisce in uno dei dibattiti lasciati aperti dalla riforma del Titolo V: ossia il problema dei termini cui è sottoposta l'impugnazione dello Statuto stesso innanzi alla Corte. L'art. 86 co. 3 dispone che "l'impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale sospende la pubblicazione nel *Bollettino Ufficiale* della Regione; dopo la sentenza della Corte costituzionale lo Statuto è riesaminato dal Consiglio regionale limitatamente alle disposizioni dichiarate illegittime per le deliberazioni consequenziali. Lo Statuto subito dopo è pubblicato nel *Bollettino Ufficiale* della Regione. In breve, il ricorrente sostiene che questa norma possa dare adito a differenti interpretazioni, tutte quante incostituzionali: secondo una prima lettura essa comprime illegittimamente il termine per promuovere il controllo preventivo di legittimità sancito dall'art. 123 co. 2 Cost (che è di trenta giorni); una

seconda lettura invece può portare ad escludere il sindacato di costituzionalità per le norme statutarie rielaborate a seguito della pronuncia; infine, alla luce di una terza lettura, si verifica un vizio di incoerenza se tale disposizione viene letta in combinato con gli altri tre commi dell'art. 86, nel senso che da una parte si prevede una pubblicazione unica per la decorrenza dei termini entro cui promuovere controllo di costituzionalità e *referendum*, mentre dall'altra tale pubblicazione viene dissociata in due momenti differenti.

Nel risolvere questo dubbio il giudice delle leggi in primo luogo sancisce l'unicità della pubblicazione, da cui far decorrere sia i trenta giorni per impugnare lo Statuto innanzi alla Corte, sia i tre mesi per promuovere *referendum* popolare. In secondo luogo proclama l'indisponibilità, da parte dell'autonomia statutaria, della disciplina della pubblicazione, la quale si deve esclusivamente ricondurre all'art. 123 Cost.: ne consegue che "ogni valutazione sugli eventuali inconvenienti nascenti da essa non può trovare risposta in inammissibili sue rettifiche da parte della fonte statutaria, ma in accorgimenti validamente utilizzabili - e di fatto utilizzati da molte Regioni - per evitare la sovrapposizione di procedimenti nell'ipotesi di impugnazione dello Statuto da parte del Governo".

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale - Università di Bologna - m.timiani@libero.it