

"Interstizi fiduciari" nella forma di governo regionale ad elezione diretta?

di Nadia Maccabiani *
(21 luglio 2006)

1. Tanto si è discusso - in dottrina - sulla forma di governo regionale[1]. Ed a ragione, in quanto la stessa Costituzione - per la prima volta - ha positivizzato il (tanto evanescente) concetto[2]. In particolare, in uno scenario, transitorio o a regime (per l'ipotesi in cui le regioni optino per l'elezione diretta del presidente della regione), di rafforzamento della posizione e dei poteri del presidente della giunta, si è discusso sull'esigenza, per finalità di *checks and balances*, di recuperare al consiglio regionale un ruolo in termini di partecipazione, di efficienza, oltre che di efficacia nell'esercizio dei poteri di indirizzo e (soprattutto) di controllo dell'esecutivo[3]. Al dibattito dottrinale hanno fatto da *pendant* le soluzioni adottate nei vari statuti sino ad ora definitivamente approvati che (con differente intensità ed originalità) hanno identificato taluni strumenti od istituti volti a valorizzare il ruolo del consiglio. La valutazione che si intende "abbozzare" non riguarda i singoli strumenti - statutariamente previsti - attraverso i quali il consiglio può operare in modo efficiente e partecipato[4] oltre che "tenere sotto controllo"[5] l'esecutivo, quanto l'esistenza di "interstizi" entro i quali - in un regime ad elezione diretta a suffragio universale, rafforzato dalla regola del *simul/ simul* - sia eventualmente possibile recuperare "efficacia" ed "effettività" ad una complessiva responsabilità politica della giunta nei confronti del consiglio.

Taluni statuti, da ultimo quello della regione Abruzzo, hanno dimostrato la tendenza a rafforzare il canale "fiduciario" tra giunta e consiglio, ma la Corte costituzionale ha - sempre - "arginato" l'aspirazione.

2. Essa, pur partendo da una premessa secondo cui "l'autonomia è la regola, il limite l'eccezione" (sentenza n. 313/2003), ha fissato dei "paletti", tanto chiari quanto difficilmente eludibili, per l'ipotesi di elezione diretta del presidente. Elezione diretta, peraltro, da intendersi secondo l'interpretazione "sostanzialistica" svolta nella sentenza n. 2/2004[6]. Così, la permanenza in carica, nonché il "rapporto" tra presidente (con la sua giunta) ed il consiglio, hanno subito le seguenti preclusioni.

a) Nella sentenza n. 304/2002, la Corte ha escluso che il vicepresidente possa subentrare al presidente nel caso di decesso o impedimento permanente (come previsto dalla delibera statutaria della regione Marche).

b) Nella sentenza n. 2/2004, la Corte ha precisato che "in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative". Tanto acquisito, essa ha dichiarato incostituzionale la disposizione (tra l'altro) dell'art. 33, c. 4, statuto Calabria che bloccava l'operatività della clausola del *simul/simul* per l'ipotesi di dimissioni volontarie, rimozione, impedimento permanente, morte o incompatibilità sopravvenuta del Presidente, consentendo il subentro del Vice Presidente.

c) Nella sentenza n. 372/2004 (relativa alla questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'art. 32, statuto Toscana), ha precisato che l'eventuale approvazione consiliare del programma di governo (nonché dei membri della giunta nominati dal presidente) non può produrre alcun effetto giuridico, ma assumere - unicamente - significato politico.

d) Nella sentenza n. 379/2004, a fronte della censura (tra l'altro) relativa all'art. 28, c. 2, statuto Emilia Romagna che prevede la discussione e l'approvazione del programma di governo e la verifica annuale della sua attuazione, la Corte ha precisato che l'unica "sicura conseguenza" dell'elezione diretta è "l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio ...nel caso di successiva approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del presidente". Sicché il legislatore statutario ben può tracciare una disciplina dei rapporti tra consiglio e giunta volta ad erodere l'ambito altrimenti lasciato alla prassi ed alle relazioni politiche, purché non pretenda di "produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario", collegando "conseguenze di tipo giuridico" alla "mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo".

e) Nella sentenza n. 12/2006 - a chiare lettere - la Corte afferma 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". In tale "quadro... 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" (nei confronti del Consiglio e del corpo elettorale). "Questa Corte ha chiarito che l'ammissibilità della mozione di sfiducia individuale al singolo ministro va inquadrata nella forma di governo parlamentare, che caratterizza la relazione tra Parlamento e Governo, consistente in 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.". Su questi presupposti è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, c. 3, statuto Abruzzo che contemplava la possibilità - per il consiglio - di sfiduciare uno o più assessori vincolando il Presidente alla loro sostituzione.

Sempre in tale pronuncia, la Corte ha differenziato la mozione di sfiducia nei confronti del presidente della giunta dalla mancata - iniziale - approvazione del suo programma, affermando che "estendere gli effetti" della prima "ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione ... Il Presidente eletto ... ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso. La presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo originariamente elaborato ... Tali precisazioni e integrazioni saranno apprezzate di volta in volta dal Consiglio, che, nell'ipotesi di divergenza estrema, potrà adottare la decisione di provocare una nuova consultazione elettorale. Da quanto detto sopra si trae la conseguenza 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 Corte, nella sostanza, in presenza di elezione diretta del presidente della regione, ha impedito qualsiasi "attenuazione" della clausola del *simul/ simul*, così come qualsiasi infiltrazione di "circuiti fiduciari" giuridicamente rilevanti diversi dallo strumento di "risoluzione" definitiva del rapporto di presuntiva "consonanza politica" tra consiglio e giunta: la "mozione di sfiducia" approvata a maggioranza assoluta e destinata a provocare oltre alle dimissioni della giunta lo scioglimento dello stesso consiglio.

3.A fronte di simili - perentorie - statuizioni giurisprudenziali, i "tentativi" statuari (negli statuti già definitivamente approvati^[7]) di "rivitalizzare" il "circuito fiduciario" tra legislativo ed esecutivo, non potevano che limitarsi a quanto - di seguito - si va puntualizzando.

a) La esposizione al consiglio, da parte del Presidente, del programma di governo, nonché la comunicazione dei componenti della giunta, dell'eventuale revoca o modifica degli incarichi conferiti^[8]. Taluni statuti non si esprimono relativamente a quanto accade in consiglio successivamente a tali "comunicazioni" (con particolare riguardo a quelle programmatiche)^[9], altri si limitano a prevedere che il consiglio "ne prende atto"^[10], altri precisano che su di esse "si apre un dibattito"^[11], altri, infine, prevedono l'approvazione delle dichiarazioni programmatiche^[12], senza conseguenze sul piano giuridico.

b) La possibilità, per il consiglio, di esprimere - a maggioranza assoluta - una "censura"^[13] nei confronti dei singoli assessori; o approvare una mozione motivata di sfiducia nei confronti di uno o più assessori, in conseguenza della quale il Presidente della giunta "riferisce al consiglio sulle decisioni di competenza"^[14]; o approvare (senza vincoli espressi di maggioranze qualificate) una mozione con la quale viene manifestato il "non gradimento" nei confronti di un assessore con vincolo per il presidente di comunicare "entro venti giorni al consiglio le proprie motivate decisioni conseguenti all'approvazione della mozione di non gradimento"^[15]; o approvare una "mozione di censura" nei confronti di assessori o dirigenti regionali che, tuttavia, "non comporta obbligo di revoca o di dimissioni"^[16].

c) A fronte delle dimissioni volontarie del presidente della giunta, taluni statuti prevedono un "meccanismo di raffreddamento". In particolare, l'art. 33, c. 4, statuto Toscana dispone che "le dimissioni del presidente, presentate al presidente del consiglio, sono discusse in un'apposita seduta del consiglio e diventano efficaci decorsi venti giorni dalla presentazione. Entro tale termine ... possono essere ritirate". L'art. 64, c. 3, statuto Umbria, dispone che per l'ipotesi di

dimissioni "volontarie non determinate da ragioni personali", il presidente "deve motivarle di fronte al consiglio regionale" e quest'ultimo "a maggioranza assoluta dei suoi componenti può invitarlo a recedere dalle dimissioni. Entro quindici giorni il Presidente comunica davanti al consiglio se intende confermare le dimissioni o recedere dalle stesse".

d) Il presidente può porre la questione di fiducia, con la conseguenza di provocare l'operatività della clausola del *simul/simul*[17].

4. Alla luce di quanto sopra, è agevole osservare che, da un lato, si collocano le pronunce della Corte che interpretano il "quadro giuridico" della forma di governo regionale, vale a dire l'insieme dei rapporti e degli istituti che la compongono. All'interno di tale "cornice" la Corte ha operato la "sterilizzazione" (giuridica) dei meccanismi tipici del "circuito fiduciario" che peculiarizza la forma di governo parlamentare (mozione iniziale di fiducia, mozione di sfiducia individuale, approvazione del programma con conseguenze giuridiche). Dall'altro lato, nel rispetto di tali prescrizioni giurisprudenziali, si collocano i "tentativi" degli statuti di "recuperare tono" al circuito fiduciario (comunicazione del programma e presentazione degli assessori, comunicazione di ogni revoca o sostituzione o mutamento degli incarichi assessorili, censura nei confronti di uno o più assessori, discussione delle dimissioni del presidente della giunta ...). Tentativi che, tuttavia, sono inevitabilmente confinati a produrre effetti sul solo piano politico (salvo per la questione di fiducia su cui si tornerà), essendo stati sanzionati (dalla Corte, appunto) quelli che si "spingevano" oltre.

Piano giuridico e politico, dunque. Né potrebbe essere diversamente visto che è questa l'intersezione lungo la quale si gioca la "partita" dei rapporti tra gli organi di governo. La questione, pertanto, è destinata a porsi in termini di categorie generali, valide al di là della specificità del contesto regionale.

Ne deriva che è agevole osservare come, mentre sul piano giuridico preme il vincolo della "ragionevolezza", quindi della logicità e coerenza delle soluzioni interpretative, su quello politico opera, invece, la flessibilità tipica dei rapporti di questa natura.

Ora, nell'impostazione generale della problematica, va da sé che la ricostruzione interpretativa delle modalità operative della forma di governo, congegnata sulla base di determinati strumenti (elezione diretta, regola del *simul/simul*) scelti dal legislatore, debba necessariamente soddisfare il (menzionato) criterio della ragionevolezza. Ed è appunto sulla base di tale criterio che si ritiene corretta la conclusione della Corte secondo cui, in un regime di elezione diretta congiunto alla regola del *simul/simul*, "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", sicché non possono "essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio" (cfr. sentenza n. 12/2006).

In un sistema nel quale il presidente della giunta è eletto direttamente dal popolo (a suffragio universale) e nel quale le sue dimissioni (quale ne sia la causa) e l'eventuale mozione di sfiducia del consiglio comportano la "caduta" di tutto l'apparato di vertice (presidente, giunta e consiglio), non sembrano residuare "spazi" per instaurare tra i due organi un effettivo "rapporto fiduciario", in grado di produrre effetti sul piano giuridico.

Lo impedisce l'elezione diretta, che fa dell'esecutivo un organo che non "emana" dal legislativo[18], ma lo impedisce - altresì - la regola del *simul/simul*, ostativa alla sostituzione del presidente in carica da parte del consiglio[19], quindi ostativa ad un "recupero", in seconda battuta, di una relazione fiduciaria.

Gli istituti giuridici della elezione diretta e del *simul/simul*, sono inscindibili punti fermi del "modello" di governo regionale (salva la possibilità per le regioni di rinunciarvi), comunque lo si voglia qualificare, ed indicano come l'opzione del legislatore costituzionale sia andata nel senso dell'investitura popolare del presidente, senza possibilità di intermediazioni - giuridicamente significative - di sorta da parte dell'organo consiliare.

Se così è (come pare), non sarebbe conforme al criterio di ragionevolezza (indispensabile guida nelle scelte interpretative, come in precedenza accennato) introdurre un potere giuridicamente rilevante del consiglio nella fase di "entrata" nell'esercizio delle funzioni del presidente della giunta. Da un lato, la mozione (iniziale) di fiducia o l'approvazione del programma[20] da parte del consiglio che condizionino - giuridicamente - l'entrata nel pieno esercizio delle proprie funzioni da parte del presidente, avrebbero poco senso in un sistema nel quale il consiglio "sta" e "cade" con il presidente eletto (sicché o accetta l'entrata in carica di quest'ultimo o non gli resta che restituire la parola agli elettori). Altra (e non preclusa) cosa è che tali "atti" siano volti ad assumere un significato esclusivamente "politico".

Dall'altro lato, tale previsione, non potendosi tradurre (in forza del *simul/ simul*) in una sostituzione del presidente proclamato sarebbe ultronea: il consiglio che non condivide la persona o il programma del presidente ben può (in ogni momento) "eliminarli" (decretando contestualmente il proprio "suicidio") mediante la mozione di sfiducia.

Né può obiettarsi che il *circuit de confiance* tra consiglio e giunta sarebbe sotteso all'espressa previsione costituzionale della mozione di sfiducia. Non solo perché si tratta di un elemento meramente nominalistico che il legislatore costituzionale avrebbe potuto denominare diversamente senza perciò doverne mutare il regime e gli effetti. Ma, altresì, perché la *ratio* dell'istituto (analogamente a quello delle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri) ben può essere individuata nell'esigenza di evitare governi non rimuovibili. Dimissioni contestuali della maggioranza e mozione di sfiducia producono il medesimo effetto di obbligare alle dimissioni la giunta (oltre che di scioglimento del consiglio) e - come le prime, anche la seconda - non presuppongono (necessariamente) un rapporto fiduciario, con l'unica differenza che la seconda (a differenza delle prime) consente la formale ed unitaria motivazione della volontà di interrompere la legislatura (o consiliatura che dir si voglia).

In simile contesto, di assenza di un effettivo (inteso come comportante conseguenze giuridicamente rilevanti) rapporto fiduciario, "cade" altresì, quale *minus* incluso nel *maius*, la possibilità di mozioni di sfiducia individuali^[21] che impongono al presidente di revocare l'assessore.

Residua, tuttavia, la domanda relativa alla "coerenza" dell'istituto della questione di fiducia in un sistema così congegnato. Su di essa, attualmente prevista, come detto, nei nuovi statuti della Calabria e della Liguria, la Corte non ha avuto modo di pronunciarsi in quanto non ha formato oggetto censura governativa. Se, come affermato dalla Corte, la premessa è data dal difetto di "circuiti fiduciari collaterali o accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico" tra consiglio e giunta, non può che venir meno il presupposto della questione di fiducia. In particolare, il presidente non potrebbe "chiamare a raccolta" i "suoi" consiglieri in nome di un ipotetico, ma inesistente, rapporto fiduciario. Non sussistendo una (originaria) fiducia (istituzionalmente) promanante dal consiglio verso la giunta, nessuna "fiducia" potrebbe essere sottoposta a "conferma"^[22]. La previsione dell'istituto sarebbe, pertanto, "irragionevole". Tuttavia, il presidente potrebbe - in ogni caso - forzare le delibere consiliari, minacciando le proprie dimissioni. Ma ciò attiene al piano dei rapporti politici, mentre altra cosa sarebbe fare conseguire - obbligatoriamente - le dimissioni dall'esito negativo della votazione sulla questione di fiducia.

5. Concludendo, sembra che la Corte, nelle pronunce ricordate, non abbia "irragionevolmente" limitato l'autonomia regionale in tema di forma di governo. Bensì, data l'opzione per l'elezione diretta, gli "istituti giuridici", costituzionalmente sanciti quali elementi inscindibilmente caratterizzanti tale "modello" di forma di governo, hanno "ragionevolmente" condotto la Corte a negare l'esistenza di un tradizionale "rapporto di fiducia" con la conseguente - parimenti ragionevole - esclusione degli strumenti che lo tipizzano. Se ne desume - *a contrario* - che la previsione di una mozione di sfiducia è condizione necessaria ma affatto insufficiente per qualificare come "fiduciario" il rapporto tra consiglio e giunta. Anzi, tanto più insufficiente in quanto accompagnata dall'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, dal suo potere di nomina e revoca dei "collaboratori" giuntali e, *dulcis in fundo*, dalla regola del *simul/simul*. Pertanto, affinché possa iniziare a parlarsi - in termini effettivi - di rapporto di fiducia, l'intervento del consiglio, con conseguenze giuridicamente rilevanti, dovrebbe essere previsto (quantomeno) in sede di formazione dell'esecutivo o (quantomeno) in sede di sostituzione di quest'ultimo, senza la contestualità dello scioglimento consiliare. Poiché il legislatore costituzionale ha *ab origine* "chiuso" tali possibilità (per l'ipotesi dell'elezione diretta), non residuano vie (giuridiche) "trasversali" mediante le quali recuperare spazio all'insinuarsi di un effettivo "rapporto fiduciario": il ruolo del consiglio deve, pertanto, essere "giocato" altrove^[23]. Ciò che fa da ostacolo all'introduzione di istituti tipici della relazione fiduciaria non è - quindi - un eccesso di "purezza" nella scelta di astratti modelli di forme di governo, quanto esigenze di coerenza e ragionevolezza rispetto alle scelte compiute dal legislatore costituzionale. Che, poi, quest'ultime, siano passibili di critica - quanto a rigidità - è problematica diversa e non risolvibile in via meramente interpretativa.

* Ricercatrice di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Brescia

[1] La forma di governo regionale è stata diversamente qualificata in dottrina. Ora, è stata classificata come

"presidenzialista" (M.VOLPI, *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?* in <http://www.forumcostituzionale.it/>); ora come "governo di legislatura ad elezione diretta del vertice" (C. FUSARO, *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione : qualche osservazione per discutere con Caravita*, in www.forumcostituzionale.it); ora, come modello di "neoparlamentarismo iper-razionalizzato o semi-parlamentarismo con <governi di legislatura>" (S.GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Politica del diritto*, 2004, pag. 436), in particolare, l'A. ha osservato che l'art. 126, c. 2, Cost. "restringe così lo spettro delle scelte dello statuyente regionale in tema di relazione fra gli organi della Regione ad ipotesi comunque di governo parlamentare (sia pure eventualmente razionalizzante...) si escludono pertanto le sole forme di governo presidenziali, in ragione della 'necessità' della fiducia/sfiducia (che è appunto istituto qualificativo delle forme di governo parlamentari)", (S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>); ora come "neoparlamentare" *tout court* (S.MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, pagg. 563 ss.; M.OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, pagg. 223 ss. Quest'ultimo A., dopo aver descritto le caratteristiche strutturali di tale forma di governo, sottolinea come l'assenza di un Capo dello Stato, quale figura distinta dal vertice dell'esecutivo sia elemento naturale ma non indefettibile della forma di governo neoparlamentare); ora si è affermato che "non v'è dubbio che il <figurino> del governo presidenziale abbia ispirato la riforma costituzionale: ma il modello istituzionale è ancora tutto da inventare. Saranno i nuovi Statuti e le prassi istituzionali a definire la forma di governo delle Regioni: e sarà il sistema politico nel suo complesso a condizionare il disegno definitivo. Nulla o quasi è già scontato: che il Presidente sia eletto direttamente e possa scegliere i propri assessori indubbiamente favorisce l'affermazione di un modello presidenziale, ma di esso non è una condizione né sufficiente né, forse, necessaria. Tutto dipende dalla presa politica che egli avrà sulla coalizione di maggioranza, sulla capacità di influenzare il lavoro <costituente> del Consiglio, sulla capacità di garantire l'unità dell'indirizzo politico e di imporlo agli assessori", (R.BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 2000, pagg. 467 ss.); ora come un "ibrido" tra la forma di governo parlamentare e presidenziale (T.MARTINES,A.RUGGERI, C.SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 2002, pag. 60); ora la si è descritta in negativo: "si tratta effettivamente di una forma di governo originale, mista come i sistemi elettorali cui si sposa, la quale (a) non è presidenziale, non tanto perché c'è la sfiducia, ... ma perché si caratterizza per il contrario della separazione dei poteri; (b) non è direttoriale, perché non vi è parità fra i componenti del direttorio, anzi non c'è un direttorio perché il presidente, giuridicamente, nomina e revoca chi vuole; e poi il direttorio eletto non è rimuovibile; (c) non è semipresidenziale, perché la testa dell'esecutivo è una sola e perché è garantita (salve defezioni successive) la conformità fra maggioranza che ha eletto il presidente e quella dell'assemblea; (d) non è parlamentare classica, appunto perché la possibilità di far valere la responsabilità politica, comportando lo scioglimento dell'organo titolare dell'iniziativa e della decisione, fa pensare che la sfiducia possa trasformarsi presto in una sorta di estremo rimedio da farsi valere in circostanze eccezionali", da qui una sorta di "parlamentarismo monista": C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in *La Repubblica delle Autonomie - Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, (a cura di) T.GROPPI e M.OLIVETTI, Torino, 2003, pagg. 85-86; in tale direzione anche S.BARTOLE, R.BIN, G.FALCON, R.TOSI, *Diritto regionale - dopo le riforme*, Bologna, 2003, pagg. 78 ss.; ora si è sottolineato che la forma di governo regionale "non si identifica con nessuno dei modelli operanti nel diritto comparato (e neppure con la meteora israeliana), avendo la legge di revisione costituzionale del 1999 proceduto a un'opera di contaminazione fra essi: tale contaminazione peraltro - e gli elementi originali su di essa innestati - non è avvenuta (come è più usuale) nella prospettiva di contemperare gli obiettivi caratterizzanti le varie forme di governo, ma in quella di centrarne uno solo, la concentrazione personalistica del potere" (A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa della legge costituzionale n. 1 del 1999*, in <http://www.costituzionalismo.it/>); ora si è escluso possa essere qualificata come forma di governo "neoparlamentare", ritenendosi, quale elemento caratterizzante di quest'ultima, la possibilità della maggioranza parlamentare espressa dall'elettorato di sostituire il premier nel corso della legislatura, sicché - difettando tale possibilità - "la forma di governo regionale ... è tutt'altra cosa", trattandosi, piuttosto, "di una forma nuova e diversa di presidenzialismo, sconosciuta negli ordinamenti statali, e a mio giudizio del tutto inopportuna anche negli ordinamenti regionali" (V. CERULLI IRELLI, *Sulla "forma di governo" regionale*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. I, pag. 689). Talora, il regime transitorio, è stato configurato come incostituzionale in quanto "in contrasto ... con l'essenza stessa dello stato di diritto democratico ... Si prevede che il Presidente sia eletto dal popolo secondo il modello americano, ignorando però del presidenzialismo il forte sistema di <freni e contrappesi> in grado di assicurare la limitazione del potere, obiettivo essenziale del costituzionalismo. Del sistema parlamentare si conserva la 'fiducia' rendendola tuttavia impraticabile mediante la forzata e innaturale conseguenza dello scioglimento dell'assemblea che eventualmente 'osi' negarla; il rapporto di responsabilità politica di cui la 'fiducia' è espressione, in tal modo risulta, totalmente annullato": L.CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>. È, inoltre, stata posta in evidenza la differenza intercorrente tra una forma di governo parlamentare maggioritaria, come quella inglese, e la forma di governo neoparlamentare, sottolineando come la prima si caratterizzi per il *continuum* necessario tra governo e maggioranza parlamentare, con il partito politico come

elemento di raccordo, mentre la seconda "non si inscriv[er]a in questa logica, ma al contrario la spezz[er]à, creando la precondizione istituzionale perché il sistema possa operare anche in assenza di un *continuum* tra governo e maggioranza parlamentare (o consiliare). La differenza tra il parlamentarismo maggioritario e le forme neoparlamentare corre sul crinale che separa un sistema monista da uno dualista. E ancora una volta è la dislocazione in linea di diritto del potere di scioglimento anticipato a marcare questa differenza", infatti, il potere del *premier* di decidere il ritorno anticipato alle urne può essere usato - nella forma neoparlamentare - contro la maggioranza parlamentare: O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale delle forme di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, pagg. 19 ss. Infine, secondo autorevole dottrina, anche nella forma di governo con elezione diretta del presidente, sussisterebbero gli estremi per una previsione statutaria volta ad introdurre una mozione di fiducia iniziale. In particolare, "se ... si condivide la premessa secondo cui la sfiducia, così come regolata dall'art. 126 Cost., è comunque istituto indisponibile da parte degli statuti, mi parrebbe conveniente (non *giuridicamente obbligato*, dunque, ma appunto opportuno) introdurre il voto iniziale di fiducia, dal momento che la 'fiducia' diretta data dal corpo elettorale al Presidente può, al più concedere, riferirsi oltre che alla sua persona, alla formula politica, vale a dire alla struttura della coalizione di cui il Presidente stesso si fa interprete e garante, non pure al programma, quanto meno se visto nella sua compiutezza e non svilito dagli slogan che accompagnano ed infiorano, per evidenti ragioni di facciata, le campagne elettorali": A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione*, in <http://www.federalismi.it/>.

[2] In dottrina è stato evidenziato come non sia "stata una grande idea quella di inserire in Costituzione una nozione tipicamente dottrinarica (forma di governo) dai contorni indefiniti", C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in *La Repubblica delle Autonomie - Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, (a cura di) T.GROPPI e M.OLIVETTI, Torino, 2003, pag. 89. Ed ancora: "quando si parla di forme di governo si parla di una categoria impiegata dalla dottrina e sconsideratamente impiegata dalla riforma costituzionale, perché non significa nulla, la dottrina non ha mai messo a fuoco esattamente i contenuti di questa categoria, per cui usare una categoria tradizionale alla dottrina ma non precisa nei confini, per dire che cos'è un'attribuzione degli statuti, secondo me è stato un errore di tecnica legislativa, non lo si doveva fare": R. BIN, *Forma di governo regionale, sistema partitico e legge elettorale*, intervento nel seminario della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei consigli regionali e delle Province Autonome su *Le leggi elettorali regionali*.

[3] R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>. ritiene che un recupero in termini di autorevolezza da parte dei Consigli si "misura sull'efficienza dei procedimenti per fare le leggi e della qualità di queste; sulla capacità di controllare l'esecutivo e di fargli le pulci; sulla capacità di dotarsi di strumenti conoscitivi e di analisi dei dati; soprattutto sulla capacità di rappresentare gli elettori e di mantenere dei rapporti di comunicazione bidirezionale con essi". In tale direzione, va anche C. FUSARO, *Lo spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!* in <http://www.forumcostituzionale.it/>, che parla di necessità di dotare il consiglio "di strutture e di *know how*", oltre che di una effettiva funzione di controllo. Rileva - invece - la natura dirimente della perdita del "potere della crisi" da parte del Consiglio, G.PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni della politica italiana*, in *Le Regioni* 2004, pagg. 1239 ss. L'A. osserva che "prima del 1999, i consiglieri regionali contavano perché dai loro accordi e dagli equilibri politici che essi raggiungevano nascevano e morivano i Governi regionali. Il singolo consigliere aveva perciò un potere di condizionamento e di ricatto sul Presidente e gli assessori, che gli permetteva di esercitare una sostanziale influenza sullo svolgimento dell'attività amministrativa diretta alla cura di interessi particolari (quelli dei suoi elettori). Oggi, i presidenti eletti ed i loro assessori possono tranquillamente ignorare le richieste dei consiglieri, perché possono fare a meno del loro sostegno. Se i consiglieri regionali non sono più indispensabili per la vita della Giunta e le loro pressioni sono inefficaci, alla fine essi rischiano di perdere il consenso degli elettori che li hanno votati". Auspica un "riequilibrio" tra Presidente della Giunta e Consiglio, intendendolo come "valore, pacificamente apprezzabile sul piano di un'accorta 'politica costituzionale' linearmente e coerentemente perseguita in ambito regionale", nonché "non solo in quanto scopo meritevole in sé di essere perseguito ... ma anche in quanto strumento al servizio di altri valori, a partire da quello democratico", A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione*, in <http://www.federalismi.it/>. Inoltre, S. GAMBINO, *Leggi elettorali e forme di governo*, in *Politica del diritto* 2004, pag. 437, dopo aver sottolineato che "nel sistema deliberato dal novellato testo della Costituzione ... il Consiglio regionale perde il ruolo di snodo centrale nell'assetto relazionale tra i poteri (almeno rispetto all'esperienza trentennale delle forme di governo regionali, tutte ispirate alla forma parlamentare)" afferma che "ciò che a prima vista potrebbe sembrare una vera e propria *deminutio capitis* dei Consigli regionali, tuttavia, se opportunamente convogliata in sede di attuazione statutaria, potrebbe recuperare agli stessi quella centralità che, in passato, era solo presunta. In altri termini, se i tre perni attorno a cui dovrà ruotare il Consiglio regionale - partecipazione, legislazione e controllo - saranno strutturati su una matrice

razionale, potrà risultarne potenziato il suo ruolo istituzionale".

[4] In merito, si segnala l'art. 17, statuto Emilia Romagna che prevede una "istruttoria pubblica" nei "procedimenti riguardanti la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale", essa si "svolge in forma di pubblico contraddittorio, cui possono partecipare, anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai consiglieri regionali ed alla giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale. Il provvedimento finale è motivato con riferimento alle risultanze istruttorie". Così come il successivo art. 19, ai sensi del quale, "la Regione opera con atti e norme per rendere effettivo il diritto alla partecipazione delle associazioni al procedimento legislativo ed alla definizione degli indirizzi politico-programmatici più generali, perseguendo la parità di condizioni nella rappresentanza dei vari interessi, anche contribuendo a rimuovere le cause che di fatto ostacolano tale diritto". L'art. 20, statuto Umbria, impegna la Regione, "al fine di creare nuovi spazi di democrazia diretta e di inclusione sociale" a riconoscere e garantire "la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e di governo", da attuarsi, tra l'altro, mediante la "consultazione".

[5] In merito, oltre ai tradizionali poteri di interpellanza ed interrogazione dei consiglieri, ai loro diritti di accesso agli atti degli uffici ed enti regionali, ai poteri di svolgere indagini conoscitive da parte della commissioni permanenti, sembrano degne di nota, per la natura "innovativa", alcune disposizioni statutarie. La previsione dell'art. 20, statuto Toscana, che contempla la "commissione di controllo" permanente, "presieduta da un consigliere di opposizione", con "compiti di controllo sullo stato di attuazione delle politiche regionali e sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale, generale e di settore", oltre che esprimere "pareri preventivi sulla coerenza degli atti con la programmazione regionale: se il parere è negativo, l'atto è dichiarato improcedibile, salvo espressa conferma dell'organo che l'ha deliberato". Sempre tale statuto, all'art. 21, consente l'istituzione di commissioni d'inchiesta "anche senza voto consiliare, quando ne facciano richiesta almeno un quinto dei consiglieri". L'art. 25, statuto Abruzzo, prevede l'istituzione della "commissione di vigilanza", anch'essa permanente, presieduta da un consigliere di opposizione, "alla quale è attribuito l'esercizio autonomo della funzione di vigilanza sulla realizzazione del programma e sull'attività dell'Esecutivo... effettua anche la valutazione sull'attuazione degli atti normativi e di alta programmazione". Anche l'art. 26, c. 3, statuto Liguria dispone la istituibilità, con provvedimento del presidente del consiglio e senza voto consiliare, di commissioni d'inchiesta su richiesta di almeno il quaranta per cento dei consiglieri. Così come l'art. 54, statuto Umbria - al comma 2 - statuisce che "in ogni caso è istituita una Commissione di inchiesta allorché un terzo dei consiglieri ne presenti richiesta motivata all'ufficio di presidenza"

[6] In tale pronuncia, in riferimento all'art. 33, statuto Calabria che prevedeva che i candidati alle cariche di Presidente e Vice Presidente della Giunta fossero indicati sulla scheda elettorale e votati contestualmente al consiglio, per poi essere nominati da quest'ultimo organo nella sua seduta di insediamento, la Corte ha affermato che si versa in ipotesi di "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".

[7] Salvo lo statuto della regione Abruzzo che è stato pubblicato, successivamente alla seconda deliberazione, il 28 giugno 2006.

[8] La necessità di comunicare al consiglio della revoca degli assessori è imposta dall'art. 44, c. 3, statuto Abruzzo; dall'art. 8, statuto Marche; dall'art. 63, c. 4, statuto Umbria; dall'art. 41, c. 4, statuto Liguria; dall'art. 42, statuto Lazio. La necessità di comunicare al consiglio la stessa modifica degli incarichi agli assessori è prevista dall'art. 38, c. 2, statuto Toscana; dall'art. 54, c. 2, statuto Piemonte.

[9] Cfr. art. 7, statuto Marche. Tuttavia, il successivo art. 8, prevede che, per l'ipotesi di sostituzione dei componenti della giunta, il presidente debba illustrare le ragioni al consiglio, e su di essa "si svolge un dibattito". Cfr. art. 63, statuto Umbria. Tuttavia, l'art. 43, c. 2, lett. a), di tale statuto precisa che il consiglio "approva una mozione contenente l'indicazione degli indirizzi e degli obiettivi ritenuti prioritari nell'ambito del programma di governo illustrato dal Presidente eletto". Cfr. art. 41, c. 4, statuto Puglia. Cfr. artt. 39 e 41, statuto Liguria; art. 42, statuto Lazio.

[10] L'art. 47, statuto Abruzzo così statuisce: "il Presidente della Giunta espone il programma nella prima seduta del Consiglio regionale che ne prende atto".

[11] L'art. 50, c. 4, statuto Piemonte, statuisce che il presidente "presenta la Giunta e illustra ... il programma di governo per la legislatura sul quale si apre un dibattito". L'art. 8, statuto Marche, prevede l'apertura del dibattito unicamente in

conseguenza della comunicazione di avvenuta sostituzione di uno o più assessori.

[12] Cfr. art. 16, c. 1, lett. a), statuto Calabria. L'art. 28, c. 2, statuto Emilia Romagna dispone espressamente che "l'Assemblea ...discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente". Così come l'art. 11, c. 1, statuto Toscana prevede che il consiglio "approva ... il programma di governo" e "il presidente nomina il vicepresidente e gli altri componenti della giunta dopo l'approvazione del programma di governo o comunque decorso il termine del comma 2" (dieci giorni dalla illustrazione del programma: art. 32, statuto Toscana)

[13] Cfr. art. 37, c. 5, statuto Calabria; art. 43, c. 4, statuto Liguria. L'art. 71, c. 3, statuto Umbria si spinge oltre, disponendo che "qualora il Presidente della Giunta non intenda revocare l'Assessore" censurato "deve motivare tale scelta in aula".

[14] Cfr. art. 9, statuto Marche.

[15] Cfr. art. 36, c. 2, statuto Toscana.

[16] Cfr. art. 31, c. 1, lett. h), statuto Emilia Romagna.

[17] Cfr. art. 37, cc. 3 e ss., statuto Calabria che prevede la possibilità, per il presidente, di porre la questione di fiducia "sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale", art. 44, statuto Liguria, che limita l'apponibilità della questione di fiducia alla legge di bilancio annuale e pluriennale, agli atti ad essa collegati ed alle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali. In entrambe le previsioni statutarie, la questione di fiducia si intende respinta se esprime voto contrario la maggioranza assoluta dei componenti.

[18] Cfr. L. ELIA, voce Governo (forme di), *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1985, pagg. 642 ss.

[19] L'investitura dell'esecutivo da parte del legislativo, nonché la possibilità di quest'ultimo di revocare e sostituire il primo sono configurate come elementi caratterizzanti del rapporto fiduciario da G.U. RESCIGNO, voce Forme di Stato e di Governo, *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1990, pag. 18.

[20] In senso contrario, A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>; e in *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)*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>. Si è, inoltre, espresso in senso critico rispetto alla sentenza della Corte n. 12/2006, S. MANGIAMELI, *Lo statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>.

[21] M. VILLONE, *Il Consiglio dei Ministri*, in *Commentario della Costituzione*, G.BRANCA, continuato da A.PIZZORUZZO (a cura di), Bologna-Roma, 1994, pagg. 278 ss. L'Autore sottolinea come la mozione di sfiducia individuale investa "il rapporto fiduciario nella sua globalità, assumendo il significato di implicita conferma della fiducia per la compagine governativa escluso il ministro cui la mozione è diretta".

[22] Infatti, quando l'esecutivo ricorre alla questione di fiducia, pone la maggioranza di fronte alla seguente alternativa: "o il voto parlamentare è favorevole alle indicazioni del Governo ed allora sarà confermata la sussistenza del rapporto di fiducia o è sfavorevole e allora vi sarà l'apertura certa di una crisi di governo, a seguito delle dimissioni - dovute - dell'Esecutivo", in tale direzione, A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione - Profili costituzionali*, Torino, 1991, pag. 215. Inoltre, descrive il collegamento esistente tra la "questione di fiducia" e la "necessaria continuità del rapporto fiduciario", M.VILLONE, *Il Consiglio dei Ministri*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA continuato da A. PIZZORUSSO (a cura di), Bologna-Roma, 1994, pag. 294 ss.

[23] Sottolinea l'esigenza di recuperare efficienza nell'operato del consiglio al fine di controbilanciare l'esecutivo, R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in www.forumcostituzionale.it.