

PRIMO SCENARIO

Corte Costituzionale, 05/04/2012, (ud. 02/04/2012, dep. 05/04/2012), n.81

Nel caso portato all'esame della Corte, il legislatore regionale della Campania, nell'esercizio dell'autonomia politica ad esso accordata dall'art. 123 della Costituzione, ha ritenuto di dover delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, stabilendo alcuni vincoli di carattere generale, in sede di elaborazione dello statuto. Ad esempio, con una previsione che contraddistingue lo statuto campano da quello di altre regioni, il legislatore regionale ha voluto predeterminare il numero dei componenti della Giunta regionale, prevedendo esplicitamente che essa sia «composta dal Presidente e da dodici assessori, compreso il vicepresidente» (art. 50, comma 2, statuto Campania). Parimenti, per quanto riguarda l'individuazione dei componenti dell'esecutivo regionale, lo statuto, pur preservando in capo al Presidente il più ampio margine di scelta per permettergli di comporre la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria, prescrive che gli assessori siano nominati «nel pieno rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini» (art. 46, comma 3), di talché la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione.

La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione.

L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica.

Corte Costituzionale, 13/01/2004, (ud. 18/12/2003, dep. 13/01/2004), n.2

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha sostituito non solo l'art. 123 della Costituzione, ma ha mutato radicalmente gli artt. 121, 122 e 126 della Costituzione, in particolare prevedendo la elezione del Presidente della Regione "a suffragio universale e diretto" come soluzione prescritta "salvo che lo statuto regionale disponga diversamente", e imponendola (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999) come soluzione transitoria "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".

L'esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita

speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali.

A tal fine la soluzione istituzionale prescelta è stata quella che lo stesso titolo della legge definisce "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale", espressione ricorrente nel quinto comma dell'art. 122 della Costituzione e nel terzo comma dell'art. 126 della Costituzione, e poi sostanzialmente sviluppata nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 come soluzione provvisoriamente vigente fino all'adozione dei nuovi statuti regionali e delle conseguenti leggi elettorali regionali.

Al di là delle molteplici e differenziate definizioni e classificazioni dottrinali in astratto possibili, specie sulla base della comparazione fra i diversi sistemi di selezione dei vertici degli organi di governo delle varie istituzioni, questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 304 del 2002 con riferimento all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, che "nella valutazione del legislatore costituzionale l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto". Può inoltre aggiungersi che analogo sistema, anch'esso definito elezione "a suffragio universale e diretto" dall'art. 46 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), è invero da tempo previsto dalla legislazione relativa all'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (questa normativa - come ben noto - in realtà risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81 recante "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, del consigliere provinciale"), e ha preceduto largamente la legge costituzionale n. 1 del 1999, rispetto alla quale anzi ha sicuramente costituito un importante modello di riferimento.

Mentre senza dubbio non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico, il sistema elettorale configurato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplinano certamente una forma di "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale" (come appunto recita il titolo della legge costituzionale).

Ciò, in primo luogo, attraverso la previsione di una futura "normale" forma di governo espressa sinteticamente con le parole "Presidente eletto a suffragio universale e diretto" e caratterizzata dall'attribuzione ad esso di 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); in secondo luogo, attraverso la analitica disciplina - in via transitoria, in stretto parallelismo e per la prima volta a livello regionale - di un tipo di elezione diretta del Presidente della Giunta, con la previsione dell'elezione del candidato che, inserito a capo di una lista elettorale, consegua il maggior numero dei voti a livello regionale e con il riconoscimento al Presidente eletto degli identici poteri previsti dagli articoli 122, quinto comma, e 126, terzo comma, della Costituzione.

Tale scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta, pur imposta temporaneamente al sistema politico regionale ed anche indicata come "normale" possibilità di assetto istituzionale, può essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali. Peraltro, questa possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fondate sull'elezione diretta del Presidente della Giunta trova un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici.

Ciò sembra pienamente condiviso dalla stessa Regione Calabria, che infatti sostiene di aver fatto una scelta istituzionale diversa da quella della elezione a suffragio diretto del Presidente, fondamentalmente perché l'immissione nell'ufficio di Presidente (e di Vice Presidente) avverrebbe solo dopo il voto del Consiglio e solo in ragione di esso, mentre l'approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto politico diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto. Per tali ragioni la difesa della resistente giunge ad asserire che "lo statuto calabrese si muove (...) nell'ambito della forma di governo parlamentare con i correttivi che l'evoluzione recente del sistema politico italiano ha prodotto".

Peraltro, non può non notarsi che il sistema configurato nell'art. 33 del testo statutario appare invece caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali; ma alla "nomina" da parte del Consiglio regionale; questa diversità appare tuttavia essenzialmente formale se si considera che, ai sensi del secondo comma dell'art. 33, il Consiglio regionale procede "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta" e che "la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale". Ciò porta a ritenere che il Consiglio regionale sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento.

Al tempo stesso, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l'art. 33 nessun altro consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad 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 a caso, al Presidente "nominato" restano alcuni degli speciali poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente eletto (nomina e revoca dei componenti della Giunta, scioglimento del Consiglio regionale se viene adottata una mozione di sfiducia nei suoi riguardi), mentre gli vengono sottratti i poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio nei casi in cui si verifichi la sua "rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie" (per citare l'elencazione di cui al terzo comma dell'art. 126 della Costituzione).

In particolare, l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il Vice Presidente, ne può disporre ove subentri nella presidenza. Ad ulteriore rafforzamento di quest'ultima figura, che appare tutt'altro che marginale nel testo statutario malgrado che non risulti fra gli organi regionali necessari di cui al primo comma dell'art. 121 della Costituzione, vi è inoltre da considerare che la "mozione sul programma di governo" (di cui al secondo comma dell'art. 33) è presentata al Consiglio regionale sia dal Presidente che dal Vice Presidente.

Se si aggiunge che nel sistema dello statuto calabrese deliberato dal Consiglio regionale il Presidente non può nemmeno porre autonomamente la questione di fiducia (così l'art. 34, comma 1, lettera f), dal momento che deve previamente conseguire il consenso della Giunta su questa iniziativa, ne emerge una figura politica dai poteri sostanzialmente ridotti rispetto a quelli attribuiti dalla Costituzione al Presidente "eletto a suffragio universale e diretto".

Sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Al tempo stesso, il primo comma dell'art. 33, prescrivendo analiticamente che "i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale", invade in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla "legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"; potrebbe anche aggiungersi che comunque è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura "a suffragio universale e diretto".

Corte Costituzionale, 20/01/2006, n.12

È costituzionalmente illegittimo l'art. 46 comma 2 dello statuto della regione Abruzzo, il quale, riferendosi all'obbligo del presidente della Giunta di presentare il programma nella prima seduta del Consiglio regionale successiva alle elezioni, dispone che "Il programma è approvato dal Consiglio regionale. Il voto contrario produce gli stessi effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia". La

previsione in uno statuto regionale del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal presidente non è infatti in contrasto con la Costituzione, a condizione che dalla sua mancata approvazione non derivino conseguenze di tipo giuridico "certamente inammissibili ove pretendessero di produrre qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario", non consentendo lo stesso tenore letterale dei commi 2 e 3 dell'art. 126 cost. l'equiparazione tra mancata approvazione iniziale del programma di governo e mozione di sfiducia, per la presentazione e l'approvazione della quale essendo previste precise modalità procedurali, che verrebbero eluse se un altro atto, non assistito dalle medesime garanzie, potesse produrre gli stessi effetti, e dovendosi escludere che tra presidente della Giunta e Consiglio regionale esista una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, sussistendo invece 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, di tal che qualora il Consiglio, subito dopo le elezioni, volesse costringere il presidente alle dimissioni, con conseguente proprio scioglimento, risulterebbe indispensabile la procedura solenne della mozione di sfiducia, essendo necessario rendere trasparenti e comprensibili per i cittadini i motivi di una decisione di tale gravità, e, d'altronde, non sarebbe ammissibile che alla maggioranza assoluta richiesta dall'art. 126 comma 2 cost. si potesse sostituire una maggioranza semplice, quale quella resa possibile dall'impugnato art. 46 comma 2 dello statuto della regione Abruzzo.

Corte Costituzionale, 02/12/2004, n.372

Tutto ciò premesso, in punto di merito occorre esaminare per prima la censura relativa all'art. 32, comma 2 dello statuto, nella parte in cui stabilisce che "il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione", in quanto, secondo il ricorrente, la predetta approvazione instaurerebbe irragionevolmente, in violazione degli artt. 3 e 122, quinto comma, della Costituzione, tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che dovrebbe conseguire all'elezione a suffragio universale e diretto.

La questione non è fondata.

La formazione della Giunta regionale toscana si svolge secondo il seguente schema procedimentale: 1) il presidente della giunta entra direttamente in carica all'atto della proclamazione; 2) l'illustrazione del programma e la designazione dei componenti della giunta avvengono nella prima seduta del consiglio; 3) l'approvazione del programma avviene entro 10 giorni dalla sua illustrazione, ma il presidente nomina "comunque", decorso lo stesso termine, i componenti la giunta.

In questo quadro, la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo

politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima. Non si può peraltro escludere che a questa situazione possano seguire, ai sensi dell'art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del simul stabunt simul cadent (cfr. sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto. Sotto questo profilo quindi la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo "normale" prefigurata in Costituzione.

Corte Costituzionale, 13/06/2008, n.201

È costituzionalmente illegittima la l. reg. Molise 23 febbraio 2007 n. 4. Tale legge, la quale istituisce e disciplina la nuova figura del Sottosegretario alla Presidenza della Regione, assegnando allo stesso una serie di eterogenee funzioni, prevedendone la partecipazione alle riunioni della Giunta, seppur senza diritto di voto, e individuando le modalità di sostituzione del soggetto nominato nell'ambito della Commissione consiliare di appartenenza, incide sulle aree riservate alla fonte statutaria regionale, quali configurate nel primo comma dell'art. 123 Cost., sia prima che dopo la riforma operata dall'art. 3 l. cost. 22 novembre 1999 n. 1, e viola quindi l'art. 123 Cost., senza che il ritardo nella adozione dei nuovi statuti possa legittimare l'assunzione, da parte del legislatore regionale «ordinario», di determinazioni normative riservate alla fonte statutaria. Restano assorbite le ulteriori censure (sentt. nn. 407 del 1989, 304 e 306 del 2002, 196 e 313 del 2003, 2, 372, 378 e 379 del 2004, 3, 12 e 119 del 2006, 188 del 2007).

Corte Costituzionale, 20/01/2006, (ud. 11/01/2006, dep. 20/01/2006), n.12

La seconda censura di illegittimità avanzata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda l'art. 45, comma 3, del citato statuto, il quale dispone che «Il Presidente della Giunta nel caso in cui il Consiglio sfiduci uno o più assessori provvede alla loro sostituzione». Secondo la difesa erariale, tale norma, vincolando il Presidente della Giunta ad adeguarsi alla volontà espressa dal Consiglio, risulterebbe incoerente con la scelta istituzionale della elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, sancita dall'art. 43, comma 2, del medesimo statuto. Poiché l'art. 122, quinto comma, Cost. attribuisce al Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta stessa, la norma statutaria impugnata limiterebbe in modo illegittimo tale potere.

La questione è fondata.

Il quinto comma dell'art. 122 Cost. ha una struttura, lessicale e logica, semplice. Con il primo inciso viene attribuita alle Regioni la facoltà di prevedere nei propri statuti modi di elezione del Presidente diversi dal suffragio universale e diretto. Con il secondo inciso viene fissata 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. 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. Peraltro 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.

La presenza del citato aggettivo indica un potere consequenziale e indefettibile proprio del Presidente individuato mediante voto popolare. Il corpo elettorale investe contemporaneamente il Presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo e di controllo nei confronti del Presidente e della Giunta, sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori.

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. 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 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.

Nel quadro prima delineato 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. L'equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione verrebbe alterato se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio ed al 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. (sentenza n. 7 del 1996). Da questo presupposto discende che la diversa forma di governo prevista dalla Costituzione per le Regioni e sinteticamente designata con le parole «Presidente eletto a suffragio universale e diretto» appare «caratterizzata dall'attribuzione ad esso di 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)» (sentenza n. 2 del 2004).

Una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principi ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente.

SECONDO SCENARIO

Altro modello? Sfiducia costruttiva?

Corte Costituzionale, 25/03/2011, n.105

È disposta la correzione dell'errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 20 del 2011. Pertanto, nel settimo capoverso, seconda riga, della motivazione, laddove si legge "Governatore" deve intendersi "Presidente pro-tempore della Giunta regionale".