

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2024

Data: 6 agosto 2024

***Elusioni 'con destrezza' al principio del simul stabunt, simul cadent:
considerazioni su Corte cost., sentenza n. 203 del 2023****

di Stefano Catalano – Professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Verona

TITLE: Elusions 'with dexterity' to the principle of simul stabunt, simul cadent: considerations on Constitutional Court ruling No. 203 of 2023

ABSTRACT: Il con tributo analizza la sentenza della Corte costituzionale n. 203/2023. Oggetto della decisione è una disciplina della Puglia che elude il principio del *simul stabunt simul cadent*. La Corte nella decisione conferma la propria giurisprudenza in tema di ordinamento degli organi regionali.

The paper analyzes Constitutional Court Decision No. 203/2023. The subject of the decision is a discipline of Apulia that circumvents the principle of *simul stabunt simul cadent*. The Court in the decision confirms its jurisprudence on the ordering of regional bodies.

KEYWORDS: Regioni; Forma di governo delle Regioni; Territorial communities; Form of government of the regions

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

SOMMARIO: 1. La disciplina impugnata davanti alla Corte costituzionale. – 2. La sentenza n. 203 del 2023: una decisione annunciata. – 3. Alcune riflessioni su ciò che la pronuncia non dice. – 4. Cenni conclusivi.

1. La disciplina impugnata davanti alla Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 203 del 2023, ha avuto occasione di pronunciarsi su una parte della disciplina dettata dall'art. 5 della legge elettorale della Regione Puglia, ovvero la l.r. 9 febbraio 2005, n. 2, come modificata dalla legge di bilancio per il 2023 della medesima Regione e segnatamente dall'art. 96, primo comma, della l.r. 29 dicembre 2022, n. 32.

L'art. 5 della legge elettorale pugliese è rubricato “*Convocazione dei comizi per la rinnovazione del Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale*” ed è stato oggetto di censura nella parte in cui prevedeva che il termine per l'indizione delle elezioni, ossia sei mesi, decorresse dalla “presa d'atto da parte del Consiglio regionale” della causa determinante lo scioglimento dello stesso organo. Più precisamente, il terzo e quarto periodo del secondo comma dell'art. 5 della legge elettorale pugliese distinguevano due ipotesi: *a*) lo scioglimento derivante dalle “dimissioni del Presidente della Regione” e qui “la presa d'atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse” (quarto periodo); *b*) lo scioglimento derivante dalle altre ipotesi di dissoluzione stabilite dallo Statuto (eccettuata quella ‘sanzionatoria’ ex art. 126, primo comma, Cost.) e qui non vi è alcun termine per la presa d'atto del verificarsi della causa di scioglimento (terzo periodo).

Per meglio chiarire la questione di legittimità affrontata dalla Corte costituzionale, occorre ricordare che la Regione Puglia, come tutte le altre a statuto ordinario, ha scelto la forma di governo ad elezione diretta del Presidente regionale proposta dalla Costituzione. Lo Statuto stabilisce, infatti: da una parte, che il “Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale dai cittadini, donne e uomini, iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Puglia, con voto diretto, personale, eguale, libero e segreto, contestualmente alla elezione del Consiglio” (art. 41, primo comma); dall'altra, che la “approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In

ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio” (art. 22, quarto comma).

Si opta, allora, per la forma di governo “*standard*” e se ne eccetta, cosa peraltro imposta dalla Costituzione, la conseguenza, forse più rigida e significativa, ovvero l’operatività del principio del *simul stabunt, simul cadent*¹.

In un simile contesto, il Governo ha impugnato l’art. 96 della legge regionale n. 32 del 2022 e, dunque, il novellato art. 5, secondo comma, terzo e quarto periodo, della legge elettorale pugliese, sopra ricordata, per contrasto con l’art. 123 Cost. – perché si sarebbe violata la regola statutaria sulle ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale – e con l’art. 126, terzo comma, Cost. che espressamente introduce, per l’ipotesi di elezione diretta del Presidente regionale, il meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*. Specificamente, la previsione di una formale presa d’atto da cui far decorrere il termine di “sei mesi” per la “indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione”, ai sensi del secondo periodo del novellato art. 5, secondo comma, della legge elettorale pugliese, rappresenterebbe un inammissibile disconoscimento del principio più volte richiamato del *simul stabunt, simul cadent*. In effetti, nel ricorso governativo riportato dalla Corte costituzionale nella parte in fatto della sentenza 203 del 2023, si afferma che “la normativa censurata comporterebbe la possibilità di un differimento «indeterminato e indeterminabile dell’indizione delle elezioni», facendo venir meno «un caposaldo» del principio *simul stabunt, simul cadent*”, ovvero il fatto che ad essere “arbitro” della durata della consiliatura non sarebbe più il Presente della Regione, ma il Consiglio, con la presa d’atto.

Che la natura derogatoria, nonché “elusiva”, fosse la “finalità” dell’introduzione dell’istituto della presa d’atto è riconosciuto, candidamente, dalla relazione illustrativa dell’art. 96 della legge della Regione Puglia n. 22 del 2022². Si dice che “l’automatico scioglimento del Consiglio regionale per intervenute dimissioni volontarie del Presidente apparirebbe eccessivamente gravoso

¹ Sul punto la bibliografia è notoriamente sterminata. Fra i moltissimi si veda, da ultimo, F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, 2022, p. 73 ss. Più in generale sulla non derogabilità del principio del *simul stabunt, simul cadent* nella forma di governo standard si vedano C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. Carli, C. Fusaro, *Elezione diretta del presidente della giunta e autonomia statutaria delle regioni*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2002, 84 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 157 ss. e, volendo, S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010, 65 ss.

² Lo sottolineano C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005. A prima lettura di Corte cost., sentenza n. 203 del 2023*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1 del 2024, 308.

per il proseguimento del programma di governo condiviso in sede di insediamento del Consiglio regionale”. Ciò anche per la circostanza che “gli elettori si aspettano venga rispettata” quella che è la “durata quinquennale” della consiliatura, fissata dalla stessa legge elettorale regionale. Il realizzarsi dell’anticipato scioglimento del Consiglio (qualunque ne sia la causa e soprattutto se derivante da dimissioni volontarie), si afferma, disconoscerebbe questa aspettativa, in virtù di “una ipotesi sopravvenuta”.

Nel ricostruire il quadro, non si può fare a meno di dire che lo Statuto pugliese (art. 24, quinto comma) prevede, per il tempo che va dallo scioglimento del Consiglio regionale “alla data di proclamazione degli eletti”, il regime della *prorogatio*. Da rimarcare è anche che la norma statutaria non definisce i poteri della Assemblea in tale periodo e che, di conseguenza, essa deve essere interpretata nel senso di consentire solo la adozione degli atti urgenti ed indifetibili, così come chiarito dalla Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 68 del 2010³.

In definitiva, la disciplina pugliese sottoposta a censura è quella del terzo e quarto periodo dell’art. 5, secondo comma, della legge elettorale di quella Regione, perché consentirebbe al Consiglio regionale di prolungare indefinitamente il periodo di *prorogatio*, semplicemente non prendendo atto della causa di scioglimento anticipato, pur verificatasi.

Va evidenziato, infine, che non è stata impugnata (e quindi scrutinata) la previsione, introdotta sempre dall’art. 96 della legge regionale della Puglia n. 32 del 2022, con cui si estende a sei mesi il periodo entro cui, nei casi di scioglimento del Consiglio, “si procede all’indizione delle nuove elezioni”, ovvero il nuovo secondo periodo dall’art. 5, secondo comma, della legge elettorale pugliese⁴.

³ Sul punto e sulla giurisprudenza costituzionale in tema di *prorogatio*, nonché per ulteriori riferimenti bibliografici, sia consentito fare rinvio a S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2020, 1013 ss.

⁴ C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005*, cit., 314 evidenziano alcuni dubbi sulla legittimità costituzionale della norma, pur non impugnata dal Governo.

2. La sentenza n. 203 del 2023: una decisione annunciata

La sentenza n. 203 del 2023, come era largamente prevedibile, dichiara costituzionalmente illegittima la disciplina impugnata dal Governo e sopra descritta.

Logicamente preliminare alla riflessione sulle ragioni per cui la pronuncia in esame si inserisce ‘armoniosamente’ all’interno dell’ampio filone giurisprudenziale in tema di forma di governo regionale (da intendersi in senso lato) è la sintetica ricostruzione delle – lo si anticipa già – condivisibili motivazioni addotte dalla Corte costituzionale.

Premessa, forse scontata ma essenziale, è che il principio del *simul stabunt, simul cadent* è “indubbiamente” elevabile a “principio caratterizzante” della forma di governo suggerita dalla Costituzione e scelta dalla Regione Puglia che, lo si ribadisce, all’art. 41, primo comma, dello Statuto chiarisce che “[il] Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale dai cittadini (...) contestualmente alla elezione del Consiglio”.

In un simile contesto, le disposizioni regionali sottoposte a giudizio “mirano a eludere il suddetto principio funzionale”. Ciò è dimostrato, sottolinea la Corte, da quanto affermato nella stessa relazione che illustra l’art. 96 della legge n. 32 del 2022 l.r. Puglia, nel passo che è stato richiamato sopra. La portata elusiva della disciplina deriva dal fatto che la presa d’atto, pur senza inibire, come costituzionalmente e statutariamente imposto, “l’effetto (...) dell’automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente della Giunta”, ha la conseguenza di “procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui (...) devono essere indette le nuove elezioni”.

La necessaria presa d’atto – avente natura non solo dichiarativa del verificarsi della causa di automatico scioglimento, ma anche costitutiva per il decorso di termini del procedimento elettorale – rappresenta un “presupposto” non considerato dall’art. 126, terzo comma, Cost. e consente che il Consiglio regionale, “sia pur in regime di *prorogatio*, (...) rimanga in carica”. Si tratta di un ‘prolungamento’ della carica indeterminato, sia nell’eventualità di dimissioni di cui parla il quarto periodo, sia in tutte le altre situazioni considerate dal precedente terzo periodo dell’art. 5, secondo comma, della novellata legge elettorale pugliese. In particolare, il terzo periodo non prevede alcun termine per la presa d’atto da parte del Consiglio regionale. Inoltre, persino la regola disposta per il caso di dimissioni, come precisa la Corte, pur stabilendo che la presa d’atto debba avvenire entro trenta giorni dalle dimissioni medesime, “non regola l’ipotesi in cui questa non intervenga, vuoi per

scelta del Consiglio medesimo, vuoi per il mancato raggiungimento del *quorum* strutturale o di quello funzionale, con la conseguenza che anche in tal caso il termine per l'indizione delle elezioni risulta incerto". Proprio questa indeterminazione temporale rappresenta la concreta elusione del principio del *simul stabunt, simul cadent*. Più precisamente, argomenta la Corte, "la frizione con il vincolo costituzionale (...) non deriva infatti, dal mancato scioglimento, che comunque consegue *ipso iure* alla cessazione del mandato del Presidente e rispetto al quale la «presa d'atto» ha funzione meramente ricognitiva, quanto piuttosto dal consentire di evitare il tempestivo ritorno alle urne, permettendo alla legislatura, a dispetto di quel vincolo, di proseguire in un'anomala *prorogatio*".

Da tutto questo deriva la violazione sia dell'art. 126, terzo comma, Cost., sia dell'art. 123 Cost. – leso perché la disciplina legislativa impugnata si pone in conflitto con la norma statutaria (art. 22, quarto comma, St. Puglia) – che, con contenuto sostanzialmente analogo, affermano il più volte ricordato principio del *simul stabunt, simul cadent*.

Correttamente non viene dato credito all'argomento difensivo della Regione in base al quale l'art. 22 dello Statuto avrebbe implicitamente fatto rinvio alla legislazione ordinaria per la attuazione del precetto appena ricordato. A concretizzare la violazione di tale norma e, quindi, indirettamente dell'art. 123 Cost., infatti, stanno le stesse affermazioni utilizzate per palesare la lesione del principio del *simul stabunt, simul cadent* di cui parla l'art. 126 della Costituzione.

Tanto ricordato, si può cercare di spiegare perché l'esito della sentenza n. 203 del 2023 appare largamente prevedibile.

Scontata era, in primo luogo, la riconduzione della disciplina impugnata alla materia della forma di governo regionale. L'impostazione seguita, più o meno convintamente, dalla Regione Puglia, ovvero l'idea secondo cui la normativa impugnata intervenisse sulla durata degli organi regionali, quindi nella materia di competenza concorrente indicata dall'art. 122, primo comma, Cost. (ovvero la disciplina elettorale degli organi regionali), tutelando la (asserita) 'legittima' aspettativa alla durata quinquennale del mandato elettorale del Consiglio regionale, e non sulla forma di governo⁵, non viene condivisa e neppure considerata nelle motivazioni che, in effetti, non spendono neppure

⁵ Osservano che l'impugnato art. 96 della legge Regione Puglia n. 32 del 2022 "si presenta come esercizio della potestà legislativa concorrente (...) ai sensi dell'art. 122, co. 1, Cost.", pur superandone in confini C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005*, cit., 307 s.

una parola per confutare un tale assunto (evidentemente parso al Collegio non degno di esame specifico).

È noto, inoltre, (e non può essere nuovamente analizzato) il rigore usato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale nel distinguere le competenze normative in tali ambiti⁶. La Costituzione, si sa, assegna a fonti diverse la disciplina della forma di governo e della ‘materia elettorale’. Ciò è avvenuto pur essendo risaputo che le questioni sono strettamente connesse⁷, al punto che risulta difficile ragionare sulla prima senza doversi confrontare con le modalità attraverso le quali i singoli soggetti vengono preposti alle cariche rappresentative⁸.

Qui basti ricordare, per la vicinanza tematica, la sentenza n. 196 del 2003 con la quale sono state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali che pretendevano di dare, fra l’altro, indicazioni sulla *prorogatio* degli organi regionali. La Corte distingue chiaramente le competenze, affermando che “la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell’attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale”. Non viene, invece, accolta la tesi in base alla quale il titolo di competenza sarebbe quello della disciplina della durata degli organi regionali che l’art. 122, primo comma, Cost. assegna in modo concorrente a Stato (per i principi) e Regioni (per la normativa ulteriore). Determinante è, infatti, la circostanza che la *prorogatio* attiene alle funzioni degli organi di indirizzo politico.

Anche nel caso deciso con la sentenza n. 203 del 2023 la prevalenza dell’elemento della definizione dei compiti degli organi regionali e dei loro reciproci rapporti è parso talmente evidente che, lo si è già segnalato, non si è percepito necessario un supplemento argomentativo sul punto.

⁶ Per ulteriori riferimenti sia consentito fare rinvio a S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., 1001 ss.

⁷ Che le due materie siano connesse è osservato costantemente in dottrina. Per tutti, C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 117 ss.; L. ELIA, (voce) *Governo (forma di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 648 ss. Con riguardo alle Regioni: R. TOSI, *Le ‘leggi statutarie’, delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, 49; F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell’art. 122 della Costituzione*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, 25; A. D’ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna Parlamentare* 2000, 619 s.; C. FUSARO, C. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive*, I, Torino, 2001, 3.

⁸ C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 101.

In secondo luogo, a rendere assai prevedibile la declaratoria di incostituzionalità della disciplina pugliese impugnata dal Governo era il passato atteggiamento molto attento, se non talvolta rigido, della Corte sulle attenuazioni del principio del *simul stabunt, simul cadent*. Su tutte vanno ricordate la sentenza n. 304 del 2002 e soprattutto la sentenza n. 2 del 2004 che, non a caso, la pronuncia ora in esame richiama quali precedenti con cui la Corte “ha sempre respinto” i tentativi regionali di “mitigare la rigidità del principio” di stabilizzazione posto dall’art. 126, terzo comma, Cost. a favore del Presidente regionale eletto direttamente. Nella sentenza n. 2 del 2004 è stato fondamentale l’atteggiamento sostanziale adottato dalla Corte costituzionale⁹. È proprio in base ad una impostazione di questo tipo che si comprende la conclusione che qualifica il sistema di elezione del Presidente della Regione Calabria, allora esaminato, come un sistema a suffragio universale e diretto “solo mascherato” dalla necessaria nomina da effettuarsi da parte dell’organo assembleare del Presidente indicato dagli elettori. Una volta posta questa premessa, discende pianamente la reazione della Corte al tentativo, palesatosi allora incostituzionale, di superare il principio del *simul stabunt, simul cadent* imposto, lo si è già ricordato, nel caso di elezione diretta del Presidente regionale.

Come noto, tale sentenza ha avuto una portata che è andata ben oltre al caso esaminato. Essa, per la materia trattata e per il momento in cui essa è stata resa, ha avuto effetti, per così dire, “*erga omnes*”¹⁰. In particolare, non sono stati più perseguiti tentativi analoghi o simili a quello dichiarato illegittimo¹¹ e le Regioni non hanno avuto alternative, potendo discostarsi (cosa che peraltro non hanno fatto) dal principio *simul stabunt, simul cadent* soltanto abbandonando senza incertezze il meccanismo ad elezione diretta¹², non essendo percorribili ‘terze vie’¹³.

⁹ Per tutti L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 2004, 921. L’annotazione per cui la Corte ha seguito un’impostazione di tipo sostanziale è comune a tutti i commentatori e si ricava sia dal passo in cui viene richiamata l’argomentazione della sentenza 304 del 2002, sia dall’affermazione secondo cui la soluzione ai problemi interpretativi posti non può essere data dall’interpretazione di “una singola disposizione costituzionale”.

¹⁰ A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i ‘paletti’ della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 381.

¹¹ L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 922; N. VIZIOLI, *Sugli statuti regionali, la Consulta ha ‘integrato’ la Costituzione*, in *Diritto e Giustizia*, 2004, n. 4, 39.

¹² R. BIN, *Autonomia statutaria e ‘spirito della Costituzione’*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, 427 ss.

¹³ S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 464. Il fatto che l’atteggiamento rigoroso della Corte non è finalizzato a restringere la libertà di autodeterminazione delle Regioni, ma ad evitare che queste aggirino, con soluzioni istituzionali poco chiare, i vincoli previsti dalla Costituzione, si veda, oltre al contributo di Bin citato nella nota precedente, A. MORRONE, *Statuti regionali, chimere federali*, in *Il Mulino*, 2005, 231.

Sul punto, a distanza di anni, si può dire che è riemersa la avversione – evidentemente mai del tutto sopita – delle classi politiche regionali per il principio del *simul stabut, simul cadent* e che non è neppure venuta meno l’attenta difesa di quest’ultimo da parte della Corte costituzionale.

In terzo luogo, era davvero difficilmente immaginabile che la sentenza n. 203 del 2023 non si collocasse in linea di continuità con un altro importantissimo precedente in tema di forma di governo regionale, ovvero con la sentenza n. 12 del 2006 che, infatti, viene citata nel suo passo forse più rilevante. In quella occasione si è precisato che l’insieme degli elettori regionali “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”. A ulteriore sviluppo di questa affermazione si dice che il principio del *simul stabunt, 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 questo contesto, l’eventuale “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”.

Senza tornare sulla pronuncia, assai complessa e meritevole da sola di una ben più ampia analisi di quella possibile in questa sede¹⁴, si può dire che essa esprime l’idea di fondo secondo cui il Presidente ed il Consiglio della Regione sono eletti assieme per realizzare, sempre assieme, un programma che è quello premiato dagli elettori. Ad essere centrale non è solo il programma, ma anche chi lo realizza. Una volta venuto meno uno degli attori principali, ovvero il Presidente, non si può portare avanti con altri soggetti il programma, neppure se di esso si volesse fare, per così dire, una pedissequa attuazione. Ciò risulta coerente, peraltro, all’interno di una forma di governo ad

¹⁴ I commenti e i contributi che riguardano il tema in esame sono numerosissimi. Fra questi, anche per la ricostruzione delle opinioni di chi scrive, sia consentito fare rinvio a S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, cit., 203 ss.

elezione diretta del Presidente regionale che ha visto accrescere grandemente i suoi poteri di indirizzo politico (e non solo)¹⁵.

È del tutto evidente, allora, che non trova, in un simile quadro, alcun posto la pretesa della legge regionale pugliese di tutelare la aspettativa, asseritamente posta in capo agli elettori, alla durata quinquennale della consiliatura. Ciò neppure se il fine fosse quello, solennemente proclamato dalla relazione illustrativa alla legge n. 32 del 2022 della Regione Puglia, di “realizzare gli obiettivi di mandato programmatici che (...) costituiscono elemento sostanziale del mandato conferito alle elezioni”. Infatti, richiamando e ‘adattando’ il principio più volte citato, si potrebbe dire che, in base alla giurisprudenza costituzionale, programma e soggetti che lo realizzano *simul stabut, simul cadent*. Al venir meno di uno dei secondi, non esiste più neppure il primo e l’unica via costituzionalmente ammissibile, nella forma di governo regionale ad elezione diretta, è il ritorno agli elettori, affinché ripristinino la necessaria consonanza politica.

3. Alcune riflessioni su ciò che la pronuncia non dice

La pronuncia della Corte costituzionale di cui si è dato conto va segnalata non solo (e ovviamente) per quanto – in modo abbondantemente condivisibile e prevedibile – dice, ma anche per alcune cose che ‘non dice’.

In primo luogo, la sentenza n. 203 del 2023, a ben vedere, non si esprime nel senso della incostituzionalità, sempre e comunque, della presa d’atto della causa di scioglimento del Consiglio, ma la considera illegittima per come, nel caso di specie, è stata prevista e soprattutto per gli effetti che produrrebbe nella versione introdotta dall’art. 96 della l.r. Puglia n. 32 del 2022.

La Corte costituzionale esplicitamente riconosce che “il meccanismo della «presa d’atto» previsto dalle disposizioni impugnate non mette in discussione l’effetto (...) dell’automatico scioglimento del Consiglio regionale nel caso di cessazione del mandato del Presidente della

¹⁵ Sul ruolo di grande rilievo assunto nella ‘nuova’ forma di governo regionale dal Presidente eletto la bibliografia è assai vasta. Fra i molti si vedano R. BIN, *Il ruggito del governatore*, in *Le Regioni*, 2000, 467 ss.; C. FUSARO, C. STROPPIANA, *Perfezionare la ‘forma di governo della transizione’. Composizione e collegialità della Giunta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 32 ss.; A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei ‘processi statutari regionali’*, in *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004, 8 ss. e da ultimo F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, cit., 196 ss.

Giunta”, ma si palesa come “funzionale a procrastinare il termine di sei mesi, già sensibilmente lungo, entro cui (...) devono essere indette le nuove elezioni”. L’istituto, peraltro, ha una duplice valenza: da un lato, “dichiarativa” del verificarsi della causa di “automatico scioglimento”; dall’altro, “costitutiva”, per il fatto che determina il momento da cui “far decorrere il termine per il conseguente procedimento elettorale”. Solo quest’ultima caratteristica, ponendo le basi per procrastinare indefinitamente la *prorogatio* degli organi regionali, determina l’elusione del principio del *simul stabunt, simul cadent* e, quindi, l’incostituzionalità della disciplina pugliese impugnata dal Governo.

Se ne possono ricavare alcuni ulteriori punti fermi in tema di possibilità per le Regioni di prevedere la presa d’atto, da parte del Consiglio regionale, del verificarsi di una delle situazioni che ne determinano, ai sensi dell’art. 126, terzo comma, Cost., l’automatico scioglimento. La presa d’atto, per superare il vaglio di costituzionalità, dovrà avere un valore eminentemente dichiarativo e andrà effettuata entro un termine perentorio, decorso il quale il procedimento elettorale farà, in ogni caso, il suo regolare corso. In nessuna ipotesi, invece, la presa d’atto, o meglio la mancata presa d’atto (volontaria o meno che sia), potrà allungare il periodo – necessariamente e normativamente predeterminato – di *prorogatio* degli organi regionali.

Per essere ammissibile, inoltre, occorrerà che l’istituto in parola sia introdotto e disciplinato – nel senso sostanziale appena precisato – da una norma statutaria. Questa indicazione si ricava palesemente dalle motivazioni della sentenza n. 203 del 2023. La Corte, lo si è già evidenziato, dà per pacifico che la disciplina esaminata – che appunto di occupa della presa d’atto – attenga alla forma di governo¹⁶. In effetti, è logicamente incontestabile (persino al di là della ineccepibile presa di posizione del Giudice costituzionale) che il meccanismo in esame attiene ai rapporti fra organi di vertice della Regione ed alla loro disciplina istituzionale essenziale.

In questo senso, se ancora non bastasse, va il passo della pronuncia in cui si risponde ad un non irresistibile argomento portato dalla difesa delle Regione Puglia. Ci si riferisce al fatto che, per sostenere la legittimità costituzionale delle disposizioni impuginate dal Governo, la Regione ricorda la disciplina prevista da due norme statutarie delle Regioni Toscana ed Umbria che, sia pur in

¹⁶ In questo senso C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005*, cit., 307.

maniera diversa, sospende l'immediata operatività delle dimissioni del Presidente della Regione¹⁷. La Corte, ed è questo il passaggio ora più significativo, ricorda come si tratti di una "disciplina (...) posta dai rispettivi statuti e non dalla legge regionale". Ciò in coerenza, ci si permette di chiosare, con l'ambito preso in considerazione, ovvero la regolamentazione, sia pur parziale, delle dimissioni del Presidente regionale.

Poco oltre, la sentenza n. 203 del 2023, sempre rispondendo alla difesa regionale che faceva cenno alle normative statutarie toscane ed umbre, dà un ulteriore argomento per ritenere ammissibile la presa d'atto se disciplinata nel modo in cui si è detto sopra. Dice la Corte che la disciplina di queste ultime Regioni "differisce profondamente da quella dettata dalle norme pugliesi oggetto dell'odierno scrutinio". Infatti, "lo statuto reg. Toscana prevede (..) che le dimissioni diventino (comunque) efficaci decorsi venti giorni dalla loro presentazione" e "lo statuto reg. Umbria, in termini analoghi, sancisce che, in caso di dimissioni non dettate da ragioni personali, il Consiglio può invitare a ritirarle e che il Presidente, entro quindici giorni, è tenuto a comunicare se intende o meno confermarle". La differenza che determina un esito opposto in termini di legittimità costituzionale è proprio, lo si coglie immediatamente, che le regole appena ricordate contengono un termine perentorio, decorso il quale le dimissioni producono, in ogni caso, i loro peculiari effetti.

Un altro punto su cui la pronuncia in esame non si esprime, per il fatto che non vi è stato un ricorso governativo, è quello relativo al prolungamento, da tre a sei mesi, del periodo entro il quale si devono svolgere le elezioni a seguito del verificarsi di una delle cause di scioglimento anticipato del Consiglio regionale. Ci si riferisce al secondo periodo dell'art. 5, secondo comma, l.r. Puglia n. 2 del 2005, come modificato dal più volte citato art. 96 della l.r. Puglia n. 32 del 2022 che così statuisce: "Nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto, a

¹⁷ Le disposizioni richiamate sono: a) l'art. 33, quarto comma, dello Statuto della Regione Toscana, secondo cui "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 questo termine le dimissioni possono essere ritirate"; b) l'art. 64, terzo comma, dello Statuto della Regione Umbria, secondo cui "Nella ipotesi di dimissioni volontarie non determinate da ragioni personali, il Presidente della Giunta deve motivarle di fronte all'Assemblea legislativa. L'Assemblea a maggioranza assoluta dei componenti può invitarlo a recedere dalle dimissioni. Entro quindici giorni il Presidente comunica davanti all'Assemblea se intende confermare le dimissioni o recedere dalle stesse". Tale disposizione nel 2024 (art. 49 l.r. Umbria 15 febbraio 2024, n. 1) è stata sostituita dal nuovo testo dell'art. 64, sesto comma, ai sensi del quale nella seduta consiliare in cui vengono discusse le dimissioni del Presidente regionale "l'Assemblea legislativa, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei componenti, può invitare il Presidente a recedere dalle dimissioni e, in tal caso, le dimissioni acquistano efficacia decorsi dieci giorni successivi alla data di detta deliberazione se non sono ritirate mediante comunicazione scritta al Presidente dell'Assemblea legislativa entro lo stesso termine". Come si vede, l'aspetto che qui rileva, ovvero la presenza di un termine certo per la produzione degli effetti delle dimissioni del Presidente regionale, non è venuto meno.

esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dall'articolo 126 della Costituzione, si procede all'indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione Puglia entro sei mesi". Che tale norma sia richiamata nel ricorso del Governo "in funzione meramente descrittiva", quindi non dedotta in giudizio, è chiarito dalla Corte nel punto 4 del *Considerato in diritto*. L'accento posto dalla decisione su tale aspetto, unito al fatto che in un altro passo della sentenza n. 203 del 2023 si sottolinea come il periodo di sei mesi per lo svolgimento delle elezioni è "sensibilmente lungo", potrebbe far pensare che la Corte abbia voluto, con un *obiter*, manifestare la sua perplessità sulla legittimità della disposizione¹⁸.

Qualche dubbio in merito, in effetti, pare poter essere non del tutto infondato per diverse ragioni.

In primo luogo, il termine di sei mesi differisce sensibilmente da quelli indicati sia dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (specificamente l'art. 5, secondo comma, lettera *b*) stabilisce, sia pur in via transitoria, che "entro tre mesi si procede all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta"), sia dalla legge 2 luglio 2004, n. 165 (specificamente l'art. 5, primo comma, secondo cui "le elezioni dei nuovi Consigli hanno luogo non oltre i sessanta giorni successivi al termine del quinquennio o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori"). Entrambe richiedono che si proceda a nuove elezioni in un tempo breve, comunque non superiore ai tre mesi, ovvero la metà di quanto consente la disciplina pugliese. Le perplessità sono assai forti specie se si ricorda che l'art. 122, primo comma, Cost. impone alla legislazione elettorale regionale di rispettare i "principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica che stabilisce anche la durata degli organi elettivi". A tacer d'altro, infatti, pare evidente che sia un principio fondamentale quello di avere una durata relativamente breve del periodo di eventuale *prorogatio* degli organi regionali. Il termine di sei mesi potrebbe apparire, allora, un poco eccessivo e, dunque, non legittimo.

In secondo luogo, va sottolineato che la sentenza n. 196 del 2003 della Corte costituzionale, pronunciandosi sulla ragionevolezza di un termine, non superiore ai tre mesi, posto da una legge regionale per la fissazione delle nuove elezioni, ha precisato come "non può dirsi che tale termine sia eccessivamente lungo, tenuto conto anche che esso, pur se fatto decorrere dalla scadenza del Consiglio, supera di soli venti giorni il periodo massimo di settanta giorni dalla fine del mandato

¹⁸ C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005*, cit., 314 che manifestano, ad ogni modo, "perplessità" sulla scelta governativa di non impugnare anche il secondo periodo dell'art. 5, secondo comma, l.r. Puglia n. 2 del 2005.

delle Camere, entro il quale devono essere elette le nuove, ai sensi dell'art. 61, primo comma, della Costituzione". Qui la Corte sembra dedurre la ragionevolezza – e *a contrario* la non ragionevolezza – del termine dalla stretta 'vicinanza' con quello previsto dalla Costituzione per l'elezione delle nuove Camere. Nel ragionamento, peraltro, non va trascurato come la norma elettorale pugliese preveda la semplice "indizione delle elezioni" entro sei mesi e non, invece, il loro svolgimento. Ciò, evidentemente, potrebbe procrastinare ulteriormente il lasso di tempo che va dal verificarsi della causa di scioglimento del Consiglio alla data di elezione del nuovo organo, con conseguente aggravamento dei dubbi di ragionevolezza.

In terzo luogo, poiché nel periodo immediatamente precedente alle elezioni gli organi regionali sono, se lo statuto lo dispone come avviene nel caso pugliese, in regime di *prorogatio* e godono di poteri attenuati che si limitano al compimento degli atti indifetibili ed urgenti, si possono avere "ripercussioni sulla funzionalità dell'ente" Regione, tanto più forti, quanto maggiore è l'estensione temporale della *prorogatio*. Il che, ovviamente, non milita a favore della legittimità costituzionale di un termine assai lungo quale quello introdotto in Puglia.

Nel complesso, poi, non si può trascurare come sia maggiormente in armonia con la struttura della forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente che la ricostituzione del rapporto di consonanza fra organi di vertice della regione – elemento ritenuto essenziale ed irrinunciabile dalla sentenza n. 12 del 2006 – avvenga in tempi brevi e, dunque, con tempestività.

In virtù di tutto quanto sin qui evidenziato, non sarebbe stato, con ogni probabilità, inopportuno un vaglio sulla legittimità costituzionale della norma che eleva a sei mesi il termine per l'indizione delle elezioni in caso di scioglimento del Consiglio regionale pugliese, ovvero del secondo periodo dell'art. 5, secondo comma, l.r. Puglia n. 2 del 2005¹⁹.

La via maestra non poteva che essere l'impugnazione da parte del Governo che ben avrebbe potuto estendere anche al secondo periodo della disposizione l'oggetto del ricorso presentato davanti alla Corte costituzionale. Questo non è avvenuto, probabilmente, per la ben nota circostanza

¹⁹ C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005*, cit., 315. Tali autori (pagine 314-319) indicano analiticamente le ragioni, ricordate nel testo, che avrebbero dovuto condurre alla sottoposizione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità.

secondo cui le decisioni governative in merito ai ricorsi in via principale avverso le leggi regionali sono frutto eminentemente di valutazioni di natura politica²⁰.

L'alternativa, forse immaginale almeno dal punto di vista teorico, poteva essere quella di una questione, questa volta in via incidentale, sollevata dalla Corte costituzionale davanti a sé stessa. La non manifesta infondatezza, in vero, era facilmente argomentabile, considerate anche le motivazioni della decisione della Corte medesima.

Tuttavia, a parte la non trascurabile ritrosia del giudice costituzionale sul punto²¹, la mancata attivazione del canale della autorimessione pare essersi verificata perché assai labile sarebbe stata la rilevanza della questione. Infatti, l'eventuale norma oggetto non era da applicare nel giudizio di costituzionalità e, conseguentemente, l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità non avrebbe avuto un 'stretta incidenza' sul successivo giudizio *a quo*²², ovvero quello concluso con la sentenza n. 203 del 2023.

4. Cenni conclusivi

La decisione qui presa in considerazione dà l'occasione per alcune brevi riflessioni, a distanza di venti anni dalle pronunce del 2004 della Corte costituzionale che diedero un forte indirizzo alle Regioni, sul principio del *simul stabut, simul cadent*. Come la sentenza n. 203 del 2023 ribadisce, esso è "indubbiamente" qualificabile quale "principio caratterizzante" della forma di governo suggerita dalla Costituzione e scelta da tutte le Regioni. Si tratta di un elemento che vuole stabilizzare i governi regionali, rafforzando i Presidenti. Sul punto non sembrano esserci dubbi in dottrina. La clausola, si è detto da più parti, ha l'evidente scopo di far venir meno il "potere di vita e

²⁰ La natura politica della scelta del Governo di impugnare in via principale le leggi regionali è, come noto, risaputa e sul punto la bibliografia è sterminata. Da ultimo si veda B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Torino, 2022, 32 ss.

²¹ C.P. GUARINI, N. DENTAMARO, *Sui profili di legittimità costituzionale delle ultime modifiche della legge elettorale della Regione Puglia n. 2 del 2005*, cit., 315.

²² Che la rilevanza si abbia quando si verificano i due elementi indicati nel testo è un punto, tutto sommato, acquisito. Sul punto, fra i tantissimi, si veda F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua "diffusione"*, Torino, 2002, 173.

di morte” delle Assemblee sulle Giunte²³ e rappresenta lo strumento tramite il quale si vorrebbe assicurare “la fedeltà degli eletti al voto degli elettori” preservando la coalizione vincente dal pericolo dei cosiddetti ‘ribaltoni’²⁴.

Le Regioni, sin da subito, hanno rivolto grande attenzione alla ricerca di meccanismi capaci di attenuare la rigida operatività del principio del *simul stabunt, simul cadent*. Quest’ultimo è stato da sempre percepito come il principale ostacolo al riequilibrio dei ruoli fra Presidente e Consiglio. L’idea di fondo sembra essere quella secondo cui solo la reintroduzione del potere di fare e disfare le Giunte avrebbe posto un argine al ‘dominio’ del *leader* regionale.

Stando così le cose, in molte realtà, si è cercato, in un primo tempo, di interpretare in maniera assai ampia il potere di deroga, in tema di forma di governo, previsto dall’art. 122 della Costituzione. L’obiettivo era quello di conciliare ciò che la stessa Corte costituzionale, una volta chiamata a pronunciarsi in materia, ha considerato inconciliabile. Si voleva, da un lato, conservare una forte forma di investitura popolare del Presidente regionale, dall’altro, impedire che la clausola del *simul stabunt, simul cadent* operasse indiscriminatamente.

Si sono così escogitate soluzioni indubbiamente poco lineari cui molte Regioni hanno guardato con notevole interesse, ma che la Corte costituzionale, lo ricorda essa stessa nella sentenza n. 203 del 2023, ha da sempre respinto con forza. Specie la sentenza n. 2 del 2004 ha chiarito il quadro all’interno del quale possono muoversi le Regioni e ciò, come mostra l’esperienza successiva, ha accelerato l’adozione dei nuovi statuti.

Tuttavia, come i fiumi carsici, l’idea di attenuare il rigore del *simul stabunt, simul cadent* a volte riemerge. È questo il caso della disciplina pugliese dichiarata illegittima con la pronuncia ora in esame. Il tentativo appare, a prescindere dalla lesione, ben evidenziata dalla Corte costituzionale, dei precetti costituzionali (e statutari), criticabile. La scelta di inserire, ma verrebbe da dire infilare, con ‘destrezza’ la regola elusiva del *simul stabunt, simul cadent* all’interno della legge di bilancio denota una assenza di coraggio della classe politica pugliese. L’intento è stato quello di raggiungere un obiettivo ambizioso, ancorché non perseguibile dal punto di vista costituzionale, senza dirlo e

²³ C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. Chiamonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007 15.

²⁴ R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, 116 s. Quest’ultima A. sottolinea come il timore del ‘ribaltone’ sia divenuto una vera e propria ossessione e come esso abbia condizionato l’approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 che riprende una proposta formulata dal GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione I*, Milano, 1983, 392 ss. Sul punto, per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, cit., 324 s.

senza, soprattutto, assumersene la necessaria responsabilità, in primo luogo, politica. Si è voluto attenuare, o meglio eludere, la clausola di stabilità costituzionale, mascherando l'intervento da modifica della disciplina elettorale sui termini per la indizione delle elezioni a seguito di scioglimento anticipato del Consiglio. Per silenziare l'operazione, verrebbe da dire per far passare la cosa ancor più 'sottotraccia', si è optato per l'inserimento della nuova regola nella legge di bilancio, approfittando, peraltro, della ristrettezza dei tempi di approvazione.

L'episodio mostra anche come sia mutata la strategia di quanti intendono superare il principio del *simul stabut, simul cadent*. Un tempo si è cercato di farlo nella sede propria, ovvero quella di approvazione degli statuti. Più recentemente, palesatasi come non percorribile una simile strada, per la decisa opposizione della Corte costituzionale, si sono cercate vie alternative che, però, paiono aver avuto il demerito di aumentare le criticità delle soluzioni escogitate, nonché di rendere il percorso ancora più accidentato. Un percorso che, ad ogni buon conto, è rimasto, alla fine, sempre e comunque sbarrato.