



Prot. /1.14.6

Firenze 26 febbraio 2014

Al Presidente
del Consiglio regionale della Toscana
Alberto Monaci

Oggetto: Trasmissione parere del Collegio di garanzia statutaria

Preg. mo Presidente,

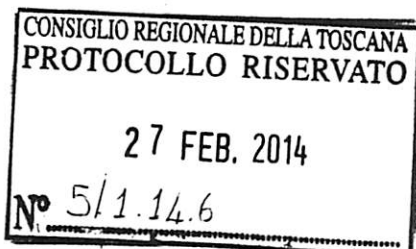
a seguito della richiesta di parere di cui alla lettera del 19 febbraio 2014, prot. riservato n. 3/1.14.6, in merito al decreto del Presidente della Giunta regionale n. 27 del 17 febbraio 2014, si trasmette l'unito parere del Collegio di garanzia statutaria, espresso nella seduta del 21 febbraio 2014 e redatto dal Prof. Stefano Merlini.

Il Collegio ha approvato:

- all'unanimità il punto 2 del parere relativo al primo quesito;
- a maggioranza i punti 3 e 4 del parere relativi al secondo e al terzo quesito.

Distinti saluti

Il Presidente
Prof. Stefano Merlini



Parere urgente ex art. 14 bis LR n.34 del 2008

1.

Con lettera del 19 febbraio 2014, il Presidente del Consiglio Regionale Alberto Monaci ha chiesto al collegio di garanzia statutaria di pronunciarsi ("... a tutela delle prerogative del Consiglio regionale " e con richiesta di non pubblicazione del parere prodotto) su tre quesiti, tutti riguardanti la legittimità e gli effetti del decreto n. 27 del 17 febbraio 2014 con il quale il Presidente della Giunta Regionale " provvedeva a ridefinire la composizione della Giunta regionale " e revocava nel quadro di tale riorganizzazione, la nomina alla carica di vicepresidente della Giunta e di Assessore alla scuola, alla ricerca ed università alla signora Stella Targetti.

Nella sua lettera, il Presidente del Consiglio regionale ricorda che la signora Targetti era stata indicata come vicepresidente nell'atto di accettazione alla candidatura di presidente della giunta da parte dell'attuale Presidente della Giunta Enrico Rossi in base a quanto prescritto dall'art. 12, comma 6, della legge regionale n. 25 del 2004, che stabilisce che " i candidati Presidente della Giunta, all'atto della dichiarazione di accettazione della candidatura, indicano il vicepresidente che intendano nominare se eletti " e ricorda anche che a tale indicazione il Presidente Rossi aveva dato effettivamente seguito presentando al consiglio regionale nel momento della sua prima seduta, ed in base a quanto è prescritto dall'art 32 dello Statuto della Regione Toscana, la signora Targetti quale sua Vicepresidente.

Premesso quanto sopra, il Presidente del Consiglio regionale, pone al Collegio di Garanzia un primo quesito attinente alla legittimità dell'atto di revoca e del conseguente atto di sostituzione della Vicepresidente " in relazione a quanto indicato ai sensi dell'art. 12 c. 6 della LR 25/2004".

Il secondo quesito posto dal Presidente del Consiglio regionale riguarda, invece, il problema delle conseguenze di una eventuale illegittimità del decreto n. 27 del 17 febbraio 2014 rispetto agli atti adottati su iniziativa della Giunta e del consiglio regionale e successivi all'entrata in vigore dello stesso decreto.

Infine, ed in terzo luogo, il Presidente del consiglio regionale chiede al Collegio se " in caso di un riassetto complessivo della Giunta regionale, il Presidente della stessa debba ripetere la procedura prescritta nello Statuto regionale dall'art. 32 e seguenti ".

2.

In relazione al primo quesito, occorre considerare, anzitutto, quale è il rapporto che intercorre fra la legge regionale elettorale vigente (la legge 13/5/ 2004 n. 25) e l'articolo n. 31 dello Statuto regionale che afferma, nel suo primo comma, che " Il Presidente della giunta è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente al consiglio e con le modalità previste dalla legge elettorale regionale ".

In primo luogo, è opportuno mettere in rilievo che l'art. 31 dello Statuto costituisce, in relazione anche a quanto è previsto dagli articoli 121 e seguenti della Costituzione, il fondamento della forma di governo della Regione Toscana, perché il sistema " presidenziale elettivo " che fu scelto dal consiglio regionale del 2004 ha effettivamente alla sua base la diretta elezione del presidente della regione da parte del corpo elettorale regionale, posto in alternativa alla adozione di una forma di governo basata sulla tradizione precedente di governo parlamentare.

E' anche vero, però, che la scelta di una forma di governo regionale in senso presidenziale elettivo è stata compiuta dal consiglio regionale del 2004 con una serie di " correttivi " che vanno (dalla contestualità della elezione del presidente e del consiglio regionale alla particolare procedura di insediamento del Presidente e della Giunta regionale; dalla procedura di sfiducia del presidente alle sue dimissioni; dal principio della collegialità della giunta e della possibilità, da parte del consiglio, di esprimere il " non gradimento " nei confronti dei singoli assessori al principio riguardante l'articolata composizione della giunta, ivi compresa la presenza di un Vicepresidente) tutti nel senso della negazione di un modello eccessivamente presidenzialista della forma di governo regionale e nella direzione di un inserimento, invece, all'interno di quel modello di alcuni istituti tipici del parlamentarismo, atti ad evitare i pericoli di una troppo radicale divisione fra il potere legislativo, affidato al consiglio, e quello di indirizzo politico affidato in via esclusiva al presidente ed alla sua giunta.

E' in questo quadro che l'art. 31, stabilito il principio della elezione a suffragio universale e diretto del presidente rinvia, però, alla legge elettorale regionale per definire le modalità concrete della sua elezione, ed attribuisce, in tal modo, alla legge elettorale regionale il compito di attuare e di completare direttamente, su questo punto, la scelta statutaria a favore del presidenzialismo elettivo che abbiamo ricordato poco sopra. Cosicché lo statuto finisce per conferire, in tal modo, alla legge elettorale toscana (anche se solo sulle modalità di elezione del presidente) una particolare riserva di competenza che potrebbe essere superata solo attraverso la approvazione di una nuova legge elettorale destinata a regolare questa intera materia.

D'altra parte, la diretta connessione fra la legge elettorale ed i principi statutari in tema di elezione del presidente della regione è confermata (si veda, sul punto, V. Messerini, in, Statuto della Regione Toscana, Commentario, Giappichelli, Torino, 2005, p. 174) dal fatto che in sede di dibattito sull'art. 31 dello Statuto, il consiglio regionale approvò una mozione che, anticipando quanto sarà poi affermato dalla LR n.25 / 2004, richiedeva che la futura legge elettorale dovesse prevedere che i candidati alla presidenza della giunta dovessero indicare, all'atto della accettazione della loro candidatura, il nome del vicepresidente che intendono nominare, se eletti. Indicazione poi pienamente recepita dall'art. 12 n. 6 della sopra citata legge elettorale toscana che dispone : " I candidati Presidente della Giunta, all'atto della dichiarazione di accettazione della candidatura, indicano il Vicepresidente che intendono nominare, se eletti ".

Sulla base di quanto detto, se ci si chiede, dunque, quale sia il significato del combinato disposto dell'art. 31 dello Statuto e dell'art. 12 n. 6 della legge n. 25 / 2004, si può rispondere che la indicazione preventiva del vicepresidente da parte del candidato presidente della giunta regionale ha lo scopo di integrare il principio presidenzialista, contenuto nella elezione a suffragio universale diretto del presidente, con un diverso principio, che vede nell'indicazione preventiva del vicepresidente lo strumento attraverso il quale la forma di governo regionale viene integrata da due principi diversi.

Infatti, ed anzitutto, il fatto che il voto popolare comprenda sia l'indicazione del presidente che quella del vicepresidente significa che il vicepresidente è in parte destinatario della attribuzione di quella quota di indirizzo politico che il corpo elettorale della regione conferisce agli organi del potere esecutivo nel

momento della loro elezione; e questa disposizione può, come è ovvio, assumere un particolare significato quando il vicepresidente rappresenti nella coalizione che sostiene il candidato presidente della giunta un partito diverso da quello di quest'ultimo. Si può, anzi, tranquillamente affermare che il significato della mozione che il consiglio regionale del 2004 indirizzò a se stesso come legislatore della futura legge elettorale fu esattamente quello di trovare una strada attraverso la quale le eventuali, possibili, coalizioni di governo potessero essere politicamente, anche se non giuridicamente, giuridicamente rappresentate nello Statuto.

In conseguenza, dunque, di quanto detto sopra, si può dunque affermare che lo straordinario rilievo che è attribuito nello Statuto della Regione Toscana alla figura del vicepresidente trova la sua fonte proprio nella investitura popolare che discende dalla sua elezione diretta connessa a quella del presidente.

Una ulteriore conseguenza della elezione congiunta del presidente e del vicepresidente è che, a differenza di quanto avviene nella normativa costituzionale che riguarda il governo nazionale, il vicepresidente rappresenta, nello Statuto toscano, non un organo eventuale del governo regionale ma organo necessario ed indefettibile di esso, al quale sono attribuite direttamente funzioni rilevanti. Anzitutto, ed infatti, il vicepresidente fa parte della giunta con attribuzioni politiche proprie e non delegate che egli esercita personalmente ed in piena autonomia e che comprendono sia il diritto di partecipare alla giunta e di esprimere in essa opinioni e voti che valgono a rendere vero il principio collegiale di cui all'art. 38 dello Statuto, sia quello di sostituire il presidente" nei casi di assenza e negli altri casi in cui questi non possa esercitare temporaneamente le proprie funzioni " (art. 35 n. 4 Statuto): cosicché il potere di sostituire il presidente della giunta non potrebbe essere delegato ad altri che al vicepresidente, , anche se è vero che il presidente potrà, di volta in volta, impartire al vicepresidente gli opportuni indirizzi.

Inoltre, ed anche qui con una rilevante differenza rispetto alla normativa che riguarda il governo nazionale, spettano al vicepresidente importanti funzioni proprie che possono essere definite come funzioni di garanzia e che trovano la propria ragione d'essere in quel distacco ed in quella differenziazione politica fra il presidente ed il vicepresidente che ha la sua fonte nella votazione congiunta del primo e del secondo prevista nell'art. 31 e nella legge elettorale regionale.

A questo proposito, infatti, i numeri. 7 e 8 dell'art 33 dello Statuto prevedono che, in tutti i casi di cessazione anticipata del presidente che non derivino dalle disposizioni di cui all'art. 126 c. 1 della Costituzione, " il consiglio e la giunta presieduta dal vicepresidente esercitano le funzioni per il periodo successivo alla cessazione anticipata del presidente, rispettivamente fino alla prima seduta del nuovo consiglio e fino alla proclamazione del nuovo presidente ": disposizione che appare di grande rilievo quando si ricordi che, invece, nel governo nazionale il primo ministro dimissionario o colpito da sfiducia continua a presiedere il consiglio dei ministri e ad esercitare le sue funzioni (anche se limitate alla ordinaria amministrazione) fino al giuramento del governo successivo senza poter essere sostituito da nessun membro del suo governo: cosicché, da questo punto di vista, l'art. 33 n. 7 e 8 dello Statuto toscano vale anche ad impedire che il presidente della giunta sfiduciato o dimissionario possa sostituire il vicepresidente da lui indicato all'atto dell'accettazione della candidatura per sostituirlo con un altro vicepresidente che possa guidare in un senso gradito al presidente quel delicato periodo di transizione che intercorre fra la sua cessazione dalla carica, le elezioni e l'insediamento del nuovo governo regionale.

In conclusione, ed in relazione al problema della rimozione del vicepresidente da parte del presidente, sembra chiaro che l'intero impianto della articolata forma di governo propria della Regione Toscana respinge la possibilità che il presidente della regione possa revocare, con proprio decreto quella nomina alla vicepresidenza che deriva direttamente dall'elezione popolare diretta e congiunta dei due organi e che

deve essere, oltretutto, confermata di fronte al consiglio regionale attraverso quella procedura di presentazione e di nomina che è prevista dall'art. 32, Procedura che conferma ulteriormente, e da un diverso punto di vista (come diremo rispondendo al terzo quesito che è stato posto al collegio di garanzia) la natura in parte presidenziale ed in parte parlamentare della forma di governo scelta dallo Statuto.

Diverso è, ovviamente, il discorso se ci si riferisse alla possibilità di revoca unilaterale da parte del presidente della Regione di quelle deleghe ed incarichi che il presidente della Regione può conferire al vicepresidente., si intende previo il suo consenso.

Queste deleghe ed incarichi si presentano, infatti, come meramente aggiuntive rispetto alle funzioni proprie del vicepresidente e possono essere, quindi, revocate a discrezione del presidente della giunta con la procedura (assegnazione - revoca accompagnate dalla comunicazione motivata al consiglio) che è prevista dall'art. 34 dello Statuto per la nomina e la revoca dei singoli assessori.

Ugualmente, dalla revoca del vicepresidente deve essere tenuta distinta l'ipotesi delle dimissioni, impedimento temporaneo, sopraggiunta incapacità o morte del vicepresidente perché in tutti questi casi, che non dipendono dalla volontà del presidente della giunta, la cessazione del vicepresidente dalla sua carica obbliga il presidente, stante la necessità e la indefettibilità della presenza di un vicepresidente, a sostituire il vicepresidente cessato con un nuovo vicepresidente, anche se in base alla procedura prevista dall'art. 32 dello Statuto.

3.

Per quel che riguarda il secondo quesito posto al collegio di garanzia statutaria dal presidente del consiglio e che riguarda le conseguenze di una eventuale illegittimità del contenuto del decreto n. 27 del 17 febbraio 2014 sugli atti della giunta e del consiglio successivi al decreto sopra ricordato, possono essere fatte le seguenti considerazioni.

Anzitutto, se la rimozione del vicepresidente deve essere ritenuta, come è il parere del collegio, non legittima, pare evidente che i diretti interessati potranno sicuramente impugnare l'atto amministrativo ritenuto illegittimo di fronte agli organi di giustizia amministrativa chiedendo anche, se questo venga ritenuto opportuno, la sospensione del decreto di rimozione.

Si può osservare, a questo proposito, che la più recente giurisprudenza amministrativa è costantemente orientata ad affermare la propria competenza anche rispetto a norme volte a regolare l'assetto o il funzionamento degli organi politici. Orientamento che è confermato, ultimamente, anche dalla corte costituzionale (si veda, in proposito la sentenza n. 1/ 2014) che ha superato, nel giudizio di costituzionalità sulla legge elettorale n. 270 del 2005, quelle opinioni che ritenevano che proprio in materia di legge elettorale si esprimesse una totale discrezionalità politica del legislatore (dottrina della c. d. political question) non sindacabile nemmeno rispetto ai principi posti dalla costituzione in tema di rappresentanza e di contenuto del diritto di voto. E' evidente che questa ultima giurisprudenza sarebbe sicuramente utilizzabile dal giudice amministrativo nell'eventuale giudizio sulla legittimità di un atto amministrativo del presidente della regione in rapporto allo Statuto ed a quelle norme della legge elettorale regionale che risultano direttamente collegate allo Statuto.

Inoltre, la illegittimità del decreto n. 27 del 2014 potrebbe essere sindacata in sede di conflitto di attribuzione ai sensi degli articoli 7 e 12 ss. della legge regionale 4 giugno 2008 n. 34 se il consiglio regionale o un quinto dei consiglieri regionali ritenessero che la illegittima rimozione del vicepresidente alteri gli equilibri statutari della forma di governo regionale o se (vedi oltre) i soggetti di cui sopra ritenessero che la rimozione del presidente non sia stata conforme alla procedura di cui all'art. 32 dello Statuto (anche su questo punto, cfr il quesito n. 3).

E' infine ovvio che la illegittima rimozione del vicepresidente potrebbe essere eccepita (ovviamente nei termini di legge) di fronte al giudice amministrativo da tutti quei soggetti che si ritenessero lesi nei loro interessi legittimi da atti deliberati da una giunta regionale della quale si assume la illegittima composizione a causa della rimozione contra legem del vicepresidente o a causa della nomina illegittima ai sensi dello Statuto di uno o più assessori, quando il voto dei soggetti illegittimamente nominati sia risultato determinante nell'adozione dell'atto non legittimo.

4.

Il terzo quesito posto dal presidente del consiglio regionale chiede se in caso di un riassetto complessivo della giunta regionale, il presidente della stessa debba ripetere la procedura prescritta nello Statuto regionale dall'art. 32 e seguenti. L'opinione del collegio è che anche a questo quesito occorre dare una risposta positiva.

L'articolo 32 dello Statuto ha, infatti, una funzione che va ben al di là della sua portata apparente.

Nella suo significato più diretto, l'art. 32 dello Statuto ha lo scopo, come si è accennato più sopra, di rendere " semiparlamentare " la forma di governo della Regione Toscana ponendo, al posto della procedura di fiducia - sfiducia parlamentare al governo che è posta dall'art. 94 della Costituzione, l'obbligo di un parere obbligatorio del consiglio regionale che riguarda sia la complessiva composizione della giunta che il programma politico che sarà adottato dalla giunta stessa.

Anche se è vero (si veda in proposito la sentenza n.372 del 2004 della Corte Costituzionale) che la approvazione preventiva da parte del consiglio regionale alle nomine degli assessori ed alla approvazione del programma hanno la sostanza di un " atto politico " non si può negare che lo Statuto toscano attribuisca a questo atto uno straordinario rilievo: cosicché non può davvero mettersi in dubbio il vincolo legale (statutario) al rispetto di una procedura che prevede la obbligatorietà (anche se non la vincolatività) di un atto che precede la assunzione da parte del presidente e della giunta regionale della pienezza dei loro poteri; poteri che (e questo a garanzia della " semipresidenzialità della forma di governo regionale) potranno comunque essere esercitati a partire dal decimo giorno successivo alla presentazione al consiglio della giunta e del programma di governo.

Se ci chiediamo, in conclusione , quale sia il significato di questa inedita procedura, si può rispondere che essa assolve sia a finalità di tipo politico che a finalità di garanzia.

Dal punto di vista politico, la norma contenuta nell'art. 33 dello Statuto ha il fine di evitare quelle forme di " governo diviso " (divided government) che caratterizzano le forme di governo presidenziali, nelle quali la composizione del governo è totalmente rimessa alla piena discrezionalità del presidente, mentre l'indirizzo

politico del governo è conosciuto dal parlamento solo di volta in volta al momento della presentazione dei singoli provvedimenti del governo stesso.

In realtà, se si va a vedere più in profondità la portata dell'art. 32 dello Statuto ci si rende conto che questo articolo svolge oltre ad una funzione politica di raccordo fra il legislativo e l'esecutivo) anche ad una funzione di garanzia e di controllo sul procedimento di formazione del governo regionale.

Nella forma di governo nazionale, infatti, il procedimento di formazione del governo (composizione e programma) è sottoposto al controllo di un organo di legittimità costituzionale, il Presidente della Repubblica, il cui compito primario è quello di controllare che la composizione del governo corrisponda a requisiti di legittimità formali e sostanziali che il Presidente ha il compito di controllare prima della firma dei decreti di nomina del presidente del consiglio e dei ministri.

A ben guardare, nel momento di formazione dello Statuto, il consiglio regionale del 2004 si è posto il problema della inesistenza, nell'ordinamento regionale, di un organo di legittimità statutaria dotato di funzioni analoghe a quelle di garanzia della Costituzione che sono svolte dal capo dello Stato ed ha risolto questo problema facendo ricorso ad una procedura, quale è quella dell'art. 32 dello Statuto, che istituisce un sistema di " checks and balances " fra il potere legislativo e quello esecutivo. Procedura che ha il compito di prevenire eventuali illegittimità di forma o di sostanza nella composizione della giunta prima che il presidente della giunta firmi i decreti di nomina di tutti i componenti della giunta stessa; cosicché appare evidente che, in questa sua accezione ed in questo suo significato, l'art. 32 dello Statuto ha una portata che attribuisce al consiglio regionale una competenza permanente che riguarda la complessiva formazione della giunta e la " giusta " collocazione degli assessori in relazione agli incarichi loro attribuiti (esclusa, si intende ogni valutazione che trascenda in una valutazione meramente politica della struttura della giunta); competenza che si estende, per questo, anche al di là della " prima seduta " del consiglio che rappresenta, dunque, non l'unico momento ma solo il momento iniziale nel quale deve comunque iniziare ad esercitarsi questa valutazione complessiva della giunta regionale.

Se si guarda, alla luce di queste considerazioni, al decreto n. 27 del presidente della giunta regionale ci si rende conto, dunque, che, al di là del problema della irrevocabilità del vicepresidente, il presidente della giunta avrebbe dovuto richiedere anche la attivazione della procedura di cui all'art. 32 sia per quel che riguarda l'atto di revoca e di nuova nomina di un vicepresidente, sia per ciò che riguarda il contenuto di un atto che si presenta (si vedano i punti n. 2 – 5 del decreto) come una vera e propria ristrutturazione complessiva della giunta. Ristrutturazione che muta radicalmente quell'assetto delle deleghe e degli incarichi che caratterizzava la giunta stessa a partire dalla prima seduta del consiglio regionale che registrò il pieno assenso del consiglio alle proposte del presidente della giunta.

Dunque, ed a differenza di quanto si legge nel n. 6 del decreto n.27, il presidente della giunta avrebbe dovuto comunicare al consiglio regionale il contenuto di quel decreto, non ai sensi dell'art. 34 dello Statuto (che attribuisce al presidente la facoltà di nominare e revocare singoli componenti della giunta e di assegnare ad essi i rispettivi incarichi) ma ai sensi, invece, dell'art. 32 onde attivare quell'intervento preventivo del consiglio sull'intero contenuto del decreto che è risultato, invece, del tutto eluso.