

Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i “paletti” della Consulta (e una riflessione finale) (*)

di Antonio Ruggeri

Sommario

1. L’animus metodico col quale riguardare alla pronunzia della Corte, se con spirito critico, “esterno” alla pronunzia stessa, ovvero muovendo da ciò che essa ha ormai stabilito e tentando di stabilire quali spazi concretamente residuino alla progettazione statutaria. – 2. I “paletti” fissati dalla Corte in tema di forma di governo: in ispecie, l’accezione sostanziale di elezione “diretta”. – 3. Il secondo “paletto”: la (parziale) bocciatura del ticket. – 4. Il terzo “paletto”: la temuta deminutio capitis del Presidente eletto in modo diretto, l’ancora più vantaggiosa posizione in cui verrebbe a trovarsi il Vice, la vessata questione concernente il rilievo di regole non scritte in ordine alla gestione delle crisi di governo (e di Giunta), ad integrazione del quadro costituzionale (e statutario). – 5. Il quarto “paletto”, in ordine alla disciplina della materia elettorale, e il punctum dolens della sua incerta e confusa spartizione tra Statuto e legge. – 6. Il quinto (e ultimo) “paletto”, con riguardo al complessivo rapporto tra forma di governo e ordine regionale delle fonti. – 7. Una riflessione finale, a riguardo dell’“armonia” dello Statuto con la Costituzione e del seguito procedimentale “conseguenziale” alla decisione della Corte.

- 1. L’animus metodico col quale riguardare alla pronunzia della Corte, se con spirito critico, “esterno” alla pronunzia stessa, ovvero muovendo da ciò che essa ha ormai stabilito e tentando di stabilire quali spazi concretamente residuino alla progettazione statutaria*

È da chiedersi quale sia la prospettiva giusta dalla quale ri-

(*) Relazione al Convegno “La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale”, Facoltà di Scienze politiche dell’Università della Calabria, 5 marzo 2004.

guardare all'autonomia statutaria, agli spazi che le sono concessi con specifico riguardo alla disciplina della forma di governo, dopo la pronunzia della Corte sulla Calabria. Questione di grande rilievo – come giustamente si è rilevato da parte di molti – trattandosi di ridisegnare i confini dell'autonomia stessa in una (forse, proprio la principale) delle sue più espressive manifestazioni; e di farlo, ovviamente, in generale, non soltanto con riguardo alla Regione cui il verdetto della Consulta specificamente si dirige.

Il problema è di metodo e mette in crisi la coscienza critica del giurista.

Per un verso, si è portati a rivendicare fino in fondo il libero esercizio dell'attività di ricerca alla quale siamo avvezzi; direi, anzi, che ciò è imposto dal codice etico al quale siamo, per professione, tenuti a conformarci. La tentazione è, dunque, forte di accingerci a fare l'ennesima nota a sentenza, ponendoci dall'"esterno" e rilevando ciò che di buono ovvero di cattivo è, ad avviso di ciascuno di noi, scritto nella decisione in parola.

Per un altro verso, è però da chiedersi se tutto questo giovi alla pratica giuridica, specie nella presente congiuntura, segnata dall'affannosa elaborazione dei nuovi Statuti, afflitta da forti oscillazioni e complessive incertezze che, piuttosto, richiederebbero la fissazione di almeno alcuni punti fermi ai quali agganciare la progettazione in corso. E, invero, i legislatori locali non tanto hanno oggi bisogno di critiche distruttive, pur sapientemente e finemente argomentate, quali sono alcune di quelle già venute alla luce (sin dalla presentazione del ricorso governativo contro lo Statuto della Calabria e, quindi, dopo la decisione sullo stesso), quanto piuttosto di sapere quali opzioni sono loro astrattamente consentite al fine di mantenersi entro la cornice disegnata dalla Corte, senza perciò correre il rischio di ulteriori impugnazioni e sanzioni (specie di queste ultime, che – non si trascuri – potrebbero poi ulteriormente restringere il campo entro cui l'autonomia può manifestarsi...).

È vero che a battere una rotta "sconsigliata" dalla Corte non sempre c'è da perdersi: vuoi per la ragione che non è detto che il Governo tenga ferma la stessa linea di condotta nei confronti

di testi normativi messi a punto in Regioni diverse, ancorché assai simili (persino identici) tra di loro (l’esperienza dei rinvii sulle leggi *docet*) e vuoi per la ragione che la stessa Corte potrebbe col tempo cambiare idea. Tuttavia, l’uno e l’altro argomento, in via di principio non privi di senso, non sembrano riproponibili al caso nostro.

Distinguerai, infatti, tra la “politica” del controllo governativo sulle leggi comuni e quella sulle “leggi statutarie”, con riguardo alla quale viene difficile da pensare che si possa dar vita a forme di controllo sostanzialmente divergenti. Il rilievo può, a me pare, valere anche (e, forse, soprattutto) per la Corte, che rischierebbe davvero grosso, sul piano della legittimazione di cui ha costantemente bisogno, qualora facesse luogo ad un brusco *revirement*: tanto più su una questione scottante, quale quella di cui siamo oggi chiamati a discutere, che s’inscrive nel più ampio quadro delle innovazioni costituzionali di maggior rilievo, sia con riguardo a quelle già introdotte che a quelle che, con effetti dotati di ancora maggiore ampiezza di raggio, potrebbero tra non molto aversi.

In generale, per quanto – com’è assai noto – la Corte abbia, talora, cambiato idea con riguardo a questioni cariche di valenza istituzionale (si pensi, per fare l’esempio forse maggiormente vistoso, alla ridefinizione dei rapporti tra diritto comunitario e diritto interno ed alle tecniche con cui se ne ripianano le antinomie), si tratta pur sempre di un’evenienza assai rara, se messa a confronto con i mutamenti d’indirizzo nella giurisprudenza di “merito”, quale si ha sul piano sostantivo. Ad ogni buon conto, tutto questo s’è avuto (e si ha) solo a seguito di una lenta, non poco sofferta evoluzione e sotto la spinta di esigenze pressanti (che, come nell’esempio fatto, hanno non di rado la loro radice in ambienti “esterni”), volte ad orientare il giudice delle leggi verso esiti ricostruttivi inusuali, rispetto al passato.

Non è questa – a me pare – la stagione che oggi viviamo. Non mi pare, infatti, che vi siano le condizioni di contesto complessivo che possano consigliare alla Corte di abbandonare con disinvoltura la linea di sviluppo della sua ultima giurispru-

denza, peraltro appena tracciata e perciò bisognosa di essere adeguatamente prolungata e marcata, per intraprendere nuovi percorsi. Oggi, il tempo per far maturare ed evolvere rapidamente la giurisprudenza sugli Statuti non c'è; c'è, all'inverso, l'impellente necessità di chiudere la partita al più presto, dando modo alle Regioni di dotarsi al più presto di nuove Carte statutarie, dalle quali partire alla ricerca e sperimentazione di modi nuovi di fare politica e di assolvere ai compiti, assai più impegnativi del passato, di cui esse sono state, dalla riforma, gravate. Ed allora conviene, forse, muovere dal dato per cui la Corte ha detto quel che ha detto, giusto o sbagliato che sia; e con questo i legislatori statutari (non solo quello calabrese, ovviamente) sono dunque chiamati a misurarsi, al momento in cui s'interrogano circa gli spazi che sono loro consentiti in sede di ripensamento della forma di governo.

Discorso diverso, ovviamente, potrebbe (e dovrebbe) farsi per il caso che giungano in porto alcune iniziative di revisione costituzionale con le quali si vorrebbe finalmente spezzata la catena che indissolubilmente lega le sorti del Consiglio a quelle del Presidente (e della Giunta), con specifico riguardo al caso di dimissioni non aventi – come suol dirsi – causa “politica”. Ad oggi, tuttavia, il quadro che abbiamo sotto gli occhi è quello risultante dalle modifiche del 1999 e del 2001 e dalla giurisprudenza sopra le stesse formatasi o in via di formazione.

Sulle possibili innovazioni che potrebbero, magari in un domani non troppo lontano, aversi non mi pronunzio. Dico solo che buone ragioni si hanno da una parte e dall'altra: dalla parte di chi lamenta l'eccessiva rigidità del meccanismo fondato sul principio *simul stabunt simul cadent*, se portato ad esasperate applicazioni (con riguardo a fatti privi di significato politico ed idonei a riflettersi negativamente sul governo della Regione), e dalla parte di chi ha, a mia opinione ugualmente non a torto, osservato come – al di fuori di casi assolutamente fortuiti (una morte improvvisa, ecc.) – anche fatti politici possano esser artatamente fatti passare per “personali”, così svuotandosi, in buona sostanza, di significato la scelta del *leader* della coalizione fatta al momento del voto.

2. I “paletti” fissati dalla Corte in tema di forma di governo: in ispecie, l’accezione sostanziale di elezione “diretta”

La determinazione degli ambiti in cui può manifestarsi l’autonomia statutaria dopo la sent. 2 del 2004 richiede che si stabiliscano previamente quali sono i punti fermi fissati dalla decisione stessa, i “paletti” invalicabili in sede di ricostruzione della forma di governo.

Il primo è che la nozione di “elezione diretta” richiede di esser messa a fuoco – dichiara la Corte, riprendendo un’indicazione di G. Guzzetta, ora fatta propria anche da S. Ceccanti ed invece fortemente contrastata soprattutto da M. Volpi – in prospettiva sostanziale (e non formale). Soluzioni obiettivamente farraginose (o, diciamo pure, pasticciate), quale quella, invero con una certa abilità, escogitata dagli autori dello Statuto della Calabria, non sono riproponibili. Se il Consiglio non ha un’alternativa reale a quella dell’elezione del Presidente “designato” dalla maggioranza del corpo elettorale, quand’anche l’altro corno dell’alternativa stessa sia dato dalla decisione di... autosciogliersi, ebbene in un contesto siffatto l’elezione è da considerare – piaccia o no – “diretta”, con tutto ciò che se ne può avere a norma dell’art. 126.

L’indicazione ha effetti (*sostanzialmente*) *erga omnes*: non è data solo alla Calabria, che ovviamente non può discostarsene a pena di violare il giudicato costituzionale; vale appunto per tutte le Regioni. E ciò, non per una straordinaria o eccezionale capacità del giudicato stesso di portarsi oltre la cerchia soggettiva delle parti (lo stesso Governo, come si rammentava, potrebbe, volendo, tenere una linea diversa, per irragionevole che essa obiettivamente sia, con riferimento ad altre Regioni), bensì proprio per la natura della materia trattata e per il tempo (o contesto) in cui la Corte si è sulla stessa pronunziata. Dove sono, infatti, in ballo questioni di ordine istituzionale (e, con riferimento alla dimensione regionale, quella in esame è, di sicuro, la più rilevante), non v’è spazio per soluzioni diversificate, che a tacer d’altro suonerebbero quale palese violazione del principio di eguaglianza nell’autonomia.

Quest'ultima può, sì, esser diversificata (lo è già, istituzionalmente, tra i due tipi di Regione) e la stessa Carta novellata, in qualche modo, ne auspica l'ulteriore avanzamento, sussistendone le condizioni sostanziali giustificative (*ex art. 116, ult. c.*). Sul piano dell'autonomia statutaria, però, nessuna giustificazione può aversi di un diverso trattamento tra le Regioni di diritto comune, da parte del Governo prima e della Corte poi, che non vedo in quale altro modo possa esser presentato se non al fine di privilegiare questa o quella Regione.

Una precisazione, prima di proseguire. Nulla, a mia opinione, vieta che gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata allarghino l'ambito dell'autonomia in ordine alla disciplina della forma di governo ancora di più di quanto non risulti dal quadro costituzionale, quale "ridefinito" dalla Corte.

Così, tornando per un momento a dire del principio *simul stabunt vel simul cadent* e volendosene temperare le applicazioni (in particolare, con riguardo ai casi di cessazione dall'ufficio presidenziale per fatti personali), questo può di certo esser stabilito negli Statuti "adeguati" alla riforma. È vero che, in tal modo, la "logica" complessiva di sistema, la sua coerenza insomma, verosimilmente ne soffre; ma è il tributo che va pagato in nome della specialità.

Fatico, dunque, a comprendere quel passaggio della introduzione di S. Gambino ai nostri lavori (§ 2) in cui, a riguardo delle opportunità riconosciute alle Regioni dal Titolo V, si dice che un "discorso omologo vale anche per quelle speciali". Può anche darsi che sia irragionevole discriminare le une rispetto alle altre Regioni sul piano della disciplina della forma di governo: in fondo, se ci si pensa, la normativa costituzionale, riguardata nel suo insieme, parrebbe muoversi proprio nell'ordine di idee della sostanziale uniformità (per ciò che attiene agli strumenti di autonomia), nel momento in cui si prevedono, per le Regioni ad autonomia differenziata, leggi *quodammodo* "statutarie" chiamate a dare la disciplina stessa (stranamente, però, gravate del limite in più, costituito dai principi dell'ordinamento; un limite che, purtroppo, non può considerarsi rimosso dalla clausola di maggior favore, di cui all'art. 10 della

legge cost. n. 3 del 2001, dal momento che essa si dirige unicamente alle sole innovazioni dalla legge stessa introdotte).

Come si faceva poc'anzi notare, nulla tuttavia fa da ostacolo a che, in una o magari in tutte le Regioni speciali, i nuovi Statuti "correggano" il principio del *simul stabunt* (per quanto, invero, discutibile possa apparire una siffatta innovazione, specie per il caso che dovesse valere solo per una o per alcune delle Regioni suddette).

Conviene, nondimeno, restare coi piedi per terra e circoscrivere l'attenzione alle sole Regioni di diritto comune, senza con ciò trascurare la forza di *trascinamento culturale* – se così vogliamo chiamarla – di cui può considerarsi dotata la pronunzia oggi sottoposta al nostro esame, per la capacità, da essa posseduta, di orientare l'opera di rifacimento degli Statuti speciali, appiattendo, anche per questo verso, la condizione dell'autonomia differenziata su quella del regime comune. Se, poi, essa dovesse invece portare a reazioni di segno opposto, sollecitando i nuovi Statuti a temperare la rigidità del *simul stabunt*, allora sarebbe verosimilmente più congruo estendere la nuova e più flessibile regola a tutte le Regioni.

3. Il secondo "paletto": la (parziale) bocciatura del ticket

Il secondo "paletto", al primo immediatamente e strettamente legato, è dato dal divieto per le Regioni di far eleggere a suffragio diretto (nell'accezione sostanziale e per larga che possa sembrare, fatta propria dalla Corte), in uno col Presidente, anche il suo Vice: il *ticket* è bocciato, insomma.

È uno dei punti forse più gracili del ragionamento della Corte; ma, conformemente all'indicazione di metodo prescelta per questa riflessione, non tornerò ora a discuterlo. Una precisazione va, tuttavia, al riguardo fatta; ed è che la bocciatura si ha unicamente per il caso, al quale soltanto la Corte si è riferita, che il Presidente sia eletto a suffragio universale e diretto, in relazione al quale peraltro, com'è stato fatto notare da S. Grassi, M. Volpi (e da altri), possono nutrirsi non pochi dubbi e riserve

(una difesa, anche sul punto in oggetto, della pronunzia *de qua* è invece venuta da S. Ceccanti). Nulla, ad ogni modo, si oppone alla riproposizione del *ticket* per l'altro caso che si decida di tornare all'elezione da parte del Consiglio, così come stabilito dai vecchi Statuti.

Si osservi come la regola, fissata nell'ultimo comma dell'art. 122, secondo cui i membri della Giunta sono nominati e revocati dal Presidente, richieda di esser applicata unicamente al caso che il Presidente sia eletto in via diretta. Certo, può discutersi se, in uno scenario caratterizzato dall'elezione (sostanzialmente) indiretta, abbia senso distinguere la posizione del Vice da quella degli altri componenti la Giunta.

Il discorso sarebbe troppo lungo per poter esser svolto qui come si conviene. Tuttavia, è innegabile che questo sia proprio uno degli ambiti in cui l'autonomia può, in astratto, esprimersi al meglio.

4. Il terzo "paletto": la temuta deminutio capitis del Presidente eletto in modo diretto, l'ancora più vantaggiosa posizione in cui verrebbe a trovarsi il Vice, la vessata questione concernente il rilievo di regole non scritte in ordine alla gestione delle crisi di governo (e di Giunta), ad integrazione del quadro costituzionale (e statutario)

Il terzo "paletto", per la verità un po' più "basso" dei restanti e confusamente delineato nella pronunzia in esame, ha la sua base nel timore, con sensibilità forse eccessiva nutrito dalla Corte, che i poteri riconosciuti come propri del Presidente eletto in modo diretto possano essere indebitamente spartiti col Vice o che quest'ultimo venga addirittura a trovarsi in una condizione di ancora maggiore vantaggio di quella riconosciuta al Presidente, la cessazione dalla carica dell'uno determinando in ogni caso la fine anticipata della legislatura.

Dietro questo modo di vedere le cose c'è del vero e del falso allo stesso tempo.

È giusta la preoccupazione per la salvaguardia della coeren-

za complessiva dell'impianto statutario, come si dirà meglio di qui ad un momento; è, però, indebita l'intromissione in scelte che non possono che restare riservate alla Regione. Nessuna norma costituzionale prescrive quali poteri debbano essere esclusivamente riconosciuti al Presidente direttamente eletto; di certo, però, è che non avrebbe senso mantenere in capo a quest'ultimo gli stessi poteri di cui dispone in un quadro informato all'elezione indiretta. Di tutto ciò, ad ogni modo, il luogo giusto per parlare è lo Statuto; se, poi, lo stesso dovesse esibire sfilacciature o incoerenze interne, allora – come pure si preciserà tra breve – potrà essere sanzionato: non, tuttavia, per superamento di un preteso (ma insussistente) limite di competenza ovvero per violazione di un'indicazione costituzionale che stabilisca cosa può e cosa non può nello Statuto stesso esser detto, bensì per vizio di irragionevolezza, quale modo incongruo di esercizio della funzione.

Ma, poi, il vero è che la consistenza dei poteri presidenziali solo in parte dipende da indicazioni positive, mentre per un'altra, corposa parte è legata alle condizioni complessive di contesto. Se domani, poniamo il caso, dovesse farsi ritorno all'elezione indiretta, calata tuttavia in un'esperienza segnata da regole non scritte (sulla cui natura, se meramente convenzionali o addirittura consuetudinarie, il confronto rimane naturalmente aperto) orientate a dar modo al corpo elettorale di "designare" il *leader* della coalizione (e magari – perché no? – anche il suo Vice), ebbene è evidente che il potere (unitariamente considerato) di cui il *leader* stesso verrebbe a disporre non potrebbe considerarsi uguale a quello proprio di altri contesti, non informati alle regole suddette.

Si può, poi, discutere se, per il primo scenario, la crisi di Giunta porti *di necessità* alla fine della legislatura: una necessità, ovviamente, non già discendente dalle disposizioni costituzionali sullo scioglimento anticipato, prese alla lettera, ma, appunto, dal contesto, per il modo con cui la forma di governo è complessivamente retta da regole statutarie e costituzionali, per una parte, e, per un'altra, da regole non scritte, politiche o consuetudinarie.

Per quanto la questione sia, come si sa, variamente imposta e risolta in dottrina, la circostanza per cui la Costituzione indica una ad una le cause idonee a portare alla chiusura prematura della legislatura non fa, a mia opinione, da ostacolo a che le stesse possano essere integrate: dallo Statuto, in primo luogo, nonché da regole non scritte, la cui efficacia può anzi mostrarsi ancora più intensa di quella propria delle norme scritte, per la forza che viene loro dal quadro politico, una volta che dovesse stabilizzarsi nel senso qui sommariamente descritto.

Certo, la mancanza di un organo terzo, “pilota” della crisi, qual è il Capo dello Stato in ambito statale, e il fatto che Consiglio e Giunta si fronteggino – come faceva efficacemente notare L. Paladin – “senza intermediari”, non è differenza da poco. Il rischio, insomma, che le *regolarità* possano prendere il sopravvento sulle *regole*, proprio a motivo del difetto di un perno di garanzia attorno al quale la dinamica politico-istituzionale può esser senza troppe frizioni fatta ruotare, non è affatto da sottovalutare. Ma, proprio qui può soccorrere la saggezza del legislatore statuario, una volta che abbia modo di esprimersi al fine di dare il suo apporto al mantenimento dell’equilibrio tra scrittura costituzionale ed esperienza, evitando ogni possibile eccesso in un senso o nell’altro: in quello di una smodata espansione delle regole politiche, come pure però in quello di una dinamica politica ingessata o soffocata in conseguenza di una troppo rigida ricostruzione del dettato costituzionale.

D’altro canto, con specifico riferimento alla misura dello scioglimento, davanti ad una provata, irresistibile tendenza degli operatori politici a tornare all’appello al popolo dopo una sfortunata esperienza di governo, non vedo quale ricetta possa giovare a tenere in piedi a tutti i costi un apparato governante ormai da se medesimo logorato e delegittimato. Bene, dunque, a mia opinione, farebbe lo Statuto a colmare la lacuna di costruzione lasciata scoperta dalla Carta, stabilendo casi ulteriori di scioglimento e venendo così incontro ad un’esigenza che può esser particolarmente avvertita dagli stessi organi supremi della Regione (e dalle forze politiche che li incarnano), ormai stanchi

di sperimentazioni andate a male e, perciò, desiderosi di rigenerarsi attraverso il ricorso alle urne.

5. *Il quarto "paletto", in ordine alla disciplina della materia elettorale, e il punctum dolens della sua incerta e confusa spartizione tra Statuto e legge*

Il quarto "paletto" riguarda i sofferti rapporti tra Statuto e legge nella disciplina della materia elettorale.

Non starò ora a ripetere le critiche che, praticamente da ogni dove, sono venute a questo passaggio del ragionamento della Corte, peraltro solo in parte coerente con precedenti affermazioni (specificamente, in tema di *prorogatio* degli organi regionali) e persino con... *se stesso* (in altra parte della pronuncia qui annotata, con specifico riguardo sia ai contenuti "ulteriori" degli Statuti che alla disciplina della materia tributaria e facendo richiamo a sue precedenti decisioni, la Corte lascia intendere di non essere aprioristicamente contraria ad una disciplina statutaria *extra moenia*).

Ora, alla rigidità di posizione sul punto dalla Corte assunta, che rischia davvero di svuotare di buona parte del suo potenziale espressivo l'autonomia statutaria, si può tentare di porre rimedio, a mia opinione (e vedo che non diversamente si esprime ora anche E. Balboni), solo in un modo: incoraggiando la formazione di un tacito patto tra Stato e Regioni, con la speranza che possa essere quindi avvalorato dalla giurisprudenza (ancora una convenzione, come si vede, con la speranza che possa stabilizzarsi in una vera e propria consuetudine interpretativa o attuativa della Carta costituzionale), in forza del quale la disciplina statale di quadro, adottata a norma del I comma dell'art. 122, venga a presentarsi come la più duttile ed aperta possibile. In tal modo, le leggi regionali sulla sua base adottate non verrebbero nella scomoda situazione di dover oscillare tra il doveroso rispetto verso i principi fondamentali della legislazione statale e la parimenti doverosa congruità rispetto alle scelte complessive in tema di forma di governo fissate nello Statuto.

Non posso, tuttavia, omettere di segnalare che, a stare ad una dichiarazione del Presidente del Consiglio dei giorni scorsi (v., ad es., la stampa del 28 febbraio), la tendenza parrebbe piuttosto essere nel senso di omologare la disciplina elettorale per i diversi livelli istituzionali, da quello europeo a quello appunto locale: con buona pace (“*requiem*”, dice M. Olivetti) per l’autonomia. Ma, occorre forse rammentare che la riserva fatta a favore della legge statale dall’art. 122 è circoscritta ai soli “principi fondamentali” di disciplina della materia? E, ancora, che senso ha, nel contesto che si va ormai delineando, discettare – come suggerisce di fare M. Volpi – tra “sistema” e “formula” elettorale? E, infine, v’è realisticamente spazio per separare la disciplina statutaria, la sola competente a definire il sistema di elezione del Presidente, dalla disciplina legislativa in ordine al sistema di elezione del Consiglio?

Nulla, poi, si può ora dire delle prospettive che potrebbero aversi per il caso che dovesse passare la “maxiriforma” costituzionale in corso di esame al Parlamento, specie laddove in essa si fa luogo al singolare principio della “contestualità affievolita” (com’è impropriamente chiamato), facendosi cioè svolgere in contemporanea le elezioni al “Senato federale” ed ai Consigli regionali, dandosi tuttavia modo agli eletti al primo di restare in carica anche per l’eventualità di scioglimento anticipato dei secondi.

Per quanto i tempi non siano benigni per il decollo e la sperimentazione di forme di governo autenticamente differenziate, lo Statuto non può, ad ogni buon conto, rinunciare a fare tutta quanta la propria parte: dotandosi di formule agili ed elastiche, non pressanti nei confronti dell’esperienza politica sottostante e tuttavia idonee a dare alla stessa un fermo e chiaro orientamento. Insomma, lo sforzo che si richiede sia alla legge-cornice che agli Statuti, come ho avuto modo di dire in sede di primo commento alla decisione *de qua*, è nel senso di convergere reciprocamente in modo da saldarsi o, quanto meno, da rendersi compatibili a vicenda. È, tuttavia, chiaro che, essendo la materia della forma di governo rimessa *in via ordinaria* alla regolazione dello Statuto, l’impegno maggiore nel senso qui indicato grava

proprio sulla legge statale, *eccezionalmente* abilitata a mettere piede nella materia stessa (ovviamente, non intendo dire che la fonte statale può intervenire in casi di urgenza, la sua essendo ugualmente una competenza "ordinaria", ma unicamente che la competenza stessa si pone in deroga a quella *istituzionalmente* propria dello Statuto). E non è superfluo rammentare che, proprio perché "eccezionale" (nel senso appena chiarito), la competenza in parola richiede di essere delineata nei suoi confini con criterio restrittivo, la presunzione giocando, in caso di dubbio circa la collocazione di alcuni "spicchi" o segmenti, a favore della loro attrazione nell'orbita della fonte in via istituzionale competente, lo Statuto.

Sia chiaro. Le interferenze tra Statuto e legge sono, ad ogni modo, inevitabili: le ha, per un'inopinata opzione in tal senso, volute la Carta e, al di fuori di una sua futura, auspicabile revisione, non possono essere fino in fondo rimosse. Ed allora si tratta di scegliere: se considerare *quodammodo* accessoria la disciplina elettorale a quella della forma di governo ovvero, all'opposto, questa a quella. A quale fonte va, insomma, assegnato un *primato culturale* (non *positivo*, si badi), sì da porsi quale punto di riferimento dell'altra? Allo Statuto, come a me pare si debba in nome dell'autonomia, ovvero alla legge?

Una scelta di campo, come si vede. Ed una scelta che, per ciò che concerne le nostre responsabilità di giuristi, è – una volta di più – di metodo, di "preorientamento" alla lettura del quadro costituzionale.

Se le cose stanno così come qui sono, sia pure approssimativamente, rappresentate, se ne ha che sarebbe, forse, meglio che la normativa di quadro statale seguisse a rimorchio quella statutaria e venisse dunque a formazione solo dopo di questa, al fine di potersi ad essa nel modo migliore conformare. Così verrebbe, a tutta prima, di dire sul piano dell'analisi teorica. Sennonché, a prescindere dalle difficoltà, forse insormontabili, cui la legge statale potrebbe andare incontro se chiamata a far capo simultaneamente a discipline statutarie di vario orientamento, proprio dopo la decisione che qui si commenta ed alla luce delle indicazioni da essa date, parrebbe piuttosto preferibile segui-

re l'ordine inverso. Altrimenti, gli Statuti, per il caso che dovessero venire alla luce per primi, sarebbero obbligati in partenza a rimuovere dal loro interno ogni riferimento alla materia elettorale: quanto meno, quei riferimenti sui quali è caduta la scure della Consulta, con ciò naturalmente incoraggiando l'espansione della disciplina di "quadro" statale.

Se, invece, quest'ultima dovesse vedere la luce prima degli Statuti, per il modo con cui essa concretamente si autolimita, potrebbe "liberarsi" la disciplina statutaria, incoraggiata a far luogo ad una sorta di regolazione "*sussidiaria*" – come m'è venuto di dire altrove – davanti alla quale il rigore oggi esibito dalla pronunzia sulla Calabria potrebbe esser finalmente messo da canto.

D'altronde, la giurisprudenza è – come si sa – non poco sensibile, proprio sulle questioni istituzionali, agli orientamenti maggiormente marcati dell'esperienza. La convenzione Stato-Regioni, di cui si viene dicendo, potrebbe dunque ricevere eco dalla giurisprudenza, essere da questa stabilizzata insomma.

Certo, gli inconvenienti, anche a seguire la proposta qui caldeggiata, non mancano, a partire da quello per cui essa può tramutarsi in un comodo alibi per far ulteriormente tardare il varo dei nuovi Statuti. In ogni caso, quanto alla Calabria, il processo "statuente" – come pure è impropriamente chiamato – si è ormai portato troppo in avanti per essere arrestato. Vorrà dire che, per il caso che la normativa statale di quadro dovesse poi mostrarsi in linea con l'indicazione qui data, nulla più si opporrà all'integrazione di una normativa statutaria oggi obbligata dalla pronunzia della Corte ad essere estremamente cauta e contenuta.

Per chiudere sul punto, non vedo perché mai non possa farsi espandere – *sussidiariamente*, come si diceva – la disciplina statutaria al fine di colmare originarie carenze del dettato legislativo. Ciò che si considera pianamente valevole per le comuni leggi regionali, abilitate a portarsi in avanti fino a quando non incontrano i principi delle leggi statali, perché non dovrebbe valere anche per quella legge "speciale" che è la legge statutaria? La stessa Corte, peraltro, nulla più potrebbe avere da ridire,

lamentando l'incisione del giudicato costituzionale espresso dalla sent. 2/2004, davanti ad una disciplina statale che deliberatamente aprisse gli spazi per l'autonomia nel campo elettorale.

Diciamo, dunque, che il rigido riparto, ispirato a separazione delle competenze tra Statuto e legge (anzi: *leggi*, quelle regionali comprese), quale fatto proprio dalla decisione di oggi, potrebbe un domani esser reso "fluidò", "relativizzato" dall'esperienza di normazione concretamente invalsa, se orientata lungo il verso qui prefigurato.

6. *Il quinto (e ultimo) "paletto", con riguardo al complessivo rapporto tra forma di governo e ordine regionale delle fonti*

Il quinto ed ultimo "paletto" è dato dal bisogno, indisponibile, di preservare la coerenza tra forma di governo e ordine regionale delle fonti.

Vanno, al riguardo, fatte almeno due notazioni, rimandando per ulteriori svolgimenti ad altri luoghi di riflessione.

L'una ha carattere generale e riguarda, a ben vedere, il modo complessivo di essere della fonte statutaria, in rispondenza ad un'idea, parimenti complessiva, di Regione dalla stessa espressa.

La Corte si fa una speciale cura di disegnare i confini del campo, entro cui l'autonomia può manifestarsi in ordine alla disciplina della forma di governo. Nulla, invece, dice in merito alla coerenza di quest'ultima, considerata, nel suo insieme, con la più generale "forma di Regione", per riprender ed adattare alla dimensione locale una formula, come si sa, pensata per esprimere l'essenza dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante. Si può, invero, comprendere la ragione di questo silenzio: in fondo, nulla le era stato chiesto di dire al riguardo.

Colgo, tuttavia, l'occasione oggi offertami per rinnovare un convincimento nel quale da tempo mi riconosco; ed è che il problema cruciale dei nuovi Statuti non è quello avvolto dal

nodo della forma di governo (e, in seno a quest'ultima, del meccanismo di elezione del Presidente). Quando le istituzioni saranno finalmente liberate di alcune incrostazioni della politica, si troverà – sono certo – il modo per mettere a punto, in Calabria come altrove, la forma di governo, ricercando soluzioni originali ed equilibrate, complessivamente adeguate al contesto della singola Regione e, comunque, rispettose delle indicazioni date dalla giurisprudenza.

Il punto non è, dunque, questo; è, piuttosto, nel modo, ad oggi invecchiato e che si vorrebbe invece profondamente rinnovato, con cui si guarda all'istituto regionale nel suo insieme e che tocca l'essenza della relazione tra governanti e governati e, ancora, le relazioni della Regione con le autonomie territoriali minori, le autonomie funzionali e, in genere, le forze esponenziali della comunità organizzata, lo Stato, l'Unione europea, la Comunità internazionale. La stessa disciplina dell'ordine delle fonti è solo una parte, per quanto di centrale rilievo, dell'organizzazione; e, nelle forme assai varie e discontinue del suo inveroamento, segue le più vigorose tendenze di ordine istituzionale, come pure però ne può incoraggiare l'impianto ed orientare gli sviluppi.

D'altro canto, è risaputo che la forma di governo è solo uno dei tasselli del mosaico di cui si compone l'organizzazione; un tassello che, per una parte, influisce sulla disciplina restante e, per un'altra parte, ne è però influenzato, in forza di quelle mutue implicazioni che si intrattengono in seno alla trama positiva, per il modo con cui gli elementi di cui essa si compone danno vita ad un "sistema" dotato di una sua complessiva caratterizzazione: implicazioni ancora più corpose e vistose ai piani alti dell'edificio normativo (a quello costituzionale come pure, nella dimensione locale, a quello statutario).

In questa sede, non è possibile andare oltre il cenno appena fatto; tuttavia, consiglieri di non trascurare l'avvertenza ora fatta, nel momento in cui si pone mano alla ridefinizione della forma di governo alla luce delle indicazioni date dalla Corte.

La seconda notazione riguarda specificamente il modo di porsi, l'una davanti all'altra, della disciplina dell'ordine delle

fonti e della disciplina della forma di governo.

È stato, non a torto, rilevato (da S. Grassi, M. Volpi e da altri commentatori ancora, nonché da ultimo anche da S. Gambino in apertura del nostro incontro) come sul punto si riscontri una certa "discrasia", se non una vera e propria contraddizione, interna alla pronunzia qui annotata: che mostra di voler largheggiare per ciò che concerne i riconoscimenti a favore dell'autonomia, quanto alla prima disciplina, allo stesso tempo in cui invece si mostra restrittiva quanto alla seconda.

In generale, le cose stanno proprio così; e, tuttavia, il pensiero della Corte sul punto non va sovraccaricato di indebiti significati. È vero che esso si mantiene alquanto reticente ed ambiguo, specie per ciò che concerne la natura dei regolamenti "delegati" dallo Stato a norma del VI comma dell'art. 117, dei quali nondimeno si prefigura (o, diciamo meglio, con maggior cautela, non si esclude) il carattere sostanzialmente "primario", che potrebbe forse spianare loro la via per il riconoscimento del loro "valore di legge". Se così dovesse essere, si aprirebbe, poi, un'altra questione, relativamente al modo con cui il controllo di costituzionalità potrebbe aver luogo, dal momento che l'art. 127, trattando dei ricorsi del Governo, si riferisce esplicitamente alle sole leggi, salvo ad estenderne, per analogia, l'applicazione anche a fonti diverse. Ciò che, però, lascia fortemente perplessi; tanto più, se si considera che il II comma dell'art. ora richiamato, con riferimento ai ricorsi regionali, fa menzione altresì degli atti aventi valore di legge, rendendo pertanto assai disagevole il supposto allargamento della cerchia degli atti regionali impugnabili dallo Stato.

Un punto, ad ogni buon conto, è fermo: che la Corte, confermando una sua precedente indicazione in tal senso, dà modo agli Statuti di spartire come credono il potere regolamentare, nulla dunque opponendosi a che alcuni regolamenti (ad es., quelli "delegati") siano comunque di produzione consiliare mentre altri possano essere dati in titolarità alla Giunta e/o al suo Presidente.

Ora, per il caso che questa eventualità dovesse prendere corpo nella disciplina anche di altri Statuti, si avrebbe – ed il punto

merita di esser rimarcato – una certa qual indipendenza dell'ordine delle fonti dalla forma di governo.

È fin troppo noto, perché occorra qui nuovamente sottolinearlo, che tra l'uno e l'altra deve intrattenersi un rapporto di reciproca congruità; di più, ciascuno dei “segmenti” di cui si compone l'impianto statutario è da considerare, in un certo qual senso, parte integrante dell'altro. Sarebbe, ad es., singolare, affetto da una contraddizione interna insanabile, uno Statuto che, nel momento in cui optasse per una forma di governo imperniata sull'elezione diretta, conferisse per intero i poteri di normazione al solo Consiglio. Ma, nessuno potrebbe avere a che ridere davanti ad una soluzione “equilibratrice”, quale quella fatta propria dallo Statuto calabrese e riconosciuta come valida dalla Corte, *per qualunque forma di governo*. Come si vede, anche il rapporto tra quest'ultima e l'ordine delle fonti può avere una sua parte – come dire? – *mobile*, che asseconda e concreta un'opzione di fondo, sul piano istituzionale, fatta dallo Statuto, ed una parte invece *fissa*, buona per qualunque specie di assetto istituzionale: una parte, questa, ovviamente, non costituzionalmente obbligata – qui è il significato dell'indirizzo della Consulta, già espresso e nuovamente qui precisato – bensì rimessa ad una libera determinazione statutaria, pur sempre naturalmente bisognosa di esprimersi in “armonia” con la Costituzione.

7. Una riflessione finale, a riguardo dell'“armonia” dello Statuto con la Costituzione e del seguito procedimentale “conseguenziale” alla decisione della Corte

L'osservazione appena svolta in merito alla coerenza interna alla disciplina statutaria si apre ad un'ultima, duplice considerazione, di ordine generale e con specifici riflessi sull'attività “conseguenziale” alla decisione della Corte, specificamente per l'aspetto procedimentale. Il senso profondo, più genuinamente espressivo dell'“armonia” dello Statuto con la Costituzione, sulla quale – come si sa – già da prima che la Corte si pronunziasse si sono avute proposte ricostruttive variamente orientate,

ulteriormente alimentate quindi dalle sibilline (ed ahimè, ripetute) affermazioni della Corte stessa sul punto, non sta tanto nel bisogno di assoggettare lo Statuto all'osservanza, oltre che delle singole disposizioni della Carta, anche del suo "spirito", come invece inopinatamente ci vien detto dalla Consulta, facendo ricorso – è stato giustamente fatto notare (M. Olivetti) – ad uno "pseudoconcetto" che, oltre tutto, rammenta da ultimo S. Grassi, rischia di portare a riconoscere sullo Statuto un carico di vincoli maggiore di quello gravante sulle comuni leggi regionali, che verrebbero così ad esser dotate di maggior forza.

Certo, la Costituzione va messa al riparo da ogni possibile incisione, tanto più potenzialmente pericolosa in quanto proveniente dalla massima espressione positiva dell'autonomia. Ma, la stessa "armonia" con la legge fondamentale in tanto può essere ricercata ed effettivamente conseguita, in quanto l'atto che è tenuto a possederla si ponga, in primo luogo, in "armonia" con... *se stesso*, nella compiuta (*armonica*, appunto) congiunzione delle linee di cui la sua struttura si compone, di modo che ciascuna di esse costituisca la naturale, congrua prosecuzione dell'altra, allo stesso tempo in cui la svolge e sostiene.

È questa la ragione per la quale ho ritenuto di dovermi già dichiarare a favore dell'idea che lo Statuto calabrese, una volta opportunamente riscritte le disposizioni cassate dalla Corte, debba essere nuovamente, *nella sua interezza*, approvato dal Consiglio: in primo luogo, perché è preciso, inderogabile potere-dovere dello stesso Consiglio verificare la coerenza tra le vecchie e le nuove norme, oltre che suo specifico interesse, al fine di evitare che anche le seconde possano essere dal Governo attaccate, magari non per ciò che in sé e per sé statuiscono, al confronto col dato costituzionale, ma per il modo con cui si pongono in rapporto con le parti restanti della Carta statutaria. In secondo luogo, poi, la *novità* dell'atto, visto nel suo insieme, dipende dai suoi contenuti complessivamente considerati, ove si convenga – come devesi – che solo dalla sua lettura sistematica se ne possa cogliere appieno il senso (sul punto, spec. N. Vizioli).

Non è chiaro in che modo invece il Consiglio potrebbe – secondo la proposta ricostruttiva ora affacciata da S. Gambino – prendere in esame e riscrivere (ovviamente, in doppia lettura) le sole disposizioni a suo tempo attaccate dal Governo. Si spezzerebbe in due quello che originariamente era un atto unitario? Non credo che sia questo il senso della proposta. Solo, infatti, portando le nuove disposizioni sull'elezione del Presidente e sulla forma di governo a comporre una "legge statutaria" a sé stante, potrebbe farsi a meno di riprendere in considerazione le disposizioni restanti. Se, di contro, le une e le altre disposizioni seguitano a porsi quali costitutive di un solo atto, come si fa a non riapprovare anche le vecchie? Si pensa, forse, a metterle provvisoriamente da canto, "ibernando" la parte di Statuto non censurata dal Governo ed "estrapolando" invece quella portata davanti alla Corte, in attesa che l'atto possa rivedere la luce tutto quanto in un solo momento? E, però, a prescindere dalla circostanza che da nessuna parte (nemmeno nel regolamento interno del Consiglio) sta scritto che questo percorso è praticabile, non riesaminando la vecchia parte come si fa – si torna a dire – ad acquisire certezza che l'una non è slegata dall'altra o, addirittura, con essa apertamente contrastante?

Né persuade l'idea, da taluno (e sia pur dubitativamente) affacciata, che possa farsi luogo ad una sorta di "promulgazione parziale" dello Statuto, circoscritta alle disposizioni originariamente non fatte oggetto di censura da parte del Governo, *allo stesso tempo in cui dovessero risciversi gli enunciati sui quali si è avuto il giudizio di costituzionalità*.

A prescindere dalla circostanza che siffatta specie di promulgazione si è affermata in modo isolato (ed accompagnata da un coro di critiche che ha pochi uguali nell'esperienza del nostro regionalismo), non si dimentichi che essa si è avuta con riguardo a leggi *non ancora giudicate* dalla Corte, al fine di non ritardare oltre misura l'entrata in vigore di alcune loro norme. Nel caso nostro, invece, si tratterebbe di un'anomala pubblicazione "conseguenziale" alla decisione della Corte, che farebbe comunque a pugni con la scelta originariamente manifestata dal Consiglio a favore di una disciplina *uno actu* della materia sta-

tutaria.

Discorso diverso, come ho già avuto modo di segnalare altrove, è che il Consiglio avesse sin dall'inizio optato per una disciplina *in progress* della materia stessa. Ciò che, come si sa, è stato ritenuto lecito dalla giurisprudenza ma che avrebbe comunque comportato (e comporterebbe nelle Regioni che dovessero in tal senso determinarsi) non lievi problemi, specie per ciò che concerne l'innesto della nuova e parziale regolazione nel tronco della vecchia.

Non poco perplesso, poi, mi lascia l'idea che l'ipotizzata promulgazione parziale possa aversi *senza che siano contestualmente riviste le disposizioni annullate dalla Corte* (magari, dietro sollecitazione in tal senso da parte del Consiglio, volta a dare un supporto politico-giuridico ad una decisione che assai problematicamente il Presidente potrebbe da solo adottare).

Anche per questa eventualità, infatti, non può esser elusa la questione della coerenza, dell'attitudine delle norme considerate idonee a reggersi da se medesime (e, perciò, pronte ad entrare in vigore) a fare "sistema" con le norme statutarie preesistenti, oltre che in rapporto al quadro costituzionale. Non si trascuri, infatti, che, nella circostanza che ha dato lo spunto per questo nostro incontro, al giudizio del Governo non è stato portato sin dall'inizio un atto statutario "parziale", che assumeva dunque di non voler prendere il posto del vecchio Statuto per intero; di modo che il Governo avrebbe potuto far capo anche a quest'ultimo, oltre che naturalmente alla Costituzione, al fine di stabilirne l'"armonia". Ebbene, una verifica siffatta come potrebbe aversi qualora l'oggetto della stessa gli fosse tolto di mano?

Per le ragioni dette, più piana e sicura, in conclusione, mi parrebbe essere la via, che consiglieri dunque di percorrere, per il caso che la Calabria dovesse tardare a sciogliere il nodo della elezione del Presidente e, in genere, della forma di governo: quella di riapprovare in forma legislativa (e non semplicemente di confermare con un ordine del giorno, *et similia*) i "pezzi" di Statuto usciti indenni dal controllo di costituzionalità, ove se ne voglia assicurare la sollecita entrata in vigore e

sempre che, peraltro, sia così ritenuto opportuno (non è, appunto, detto che lo sia: può anche darsi che si preferisca – a mia opinione, non a torto – evitare lo strano “miscuglio” tra vecchio e nuovo Statuto).

Trattandosi, pertanto, di una *nuova* “legge statutaria”, essa non può che ripercorrere l’*iter* descritto nell’art. 123, assoggettandosi – se del caso – ad un nuovo controllo.