

La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004 (*)

di Marco Olivetti

Sommario

1. Premessa. – **2. L'elezione del Presidente della Giunta regionale prevista nello Statuto calabrese.** – **2.1. La tesi della Corte: elezione diretta.** – **2.2. Critica della ricostruzione della Corte.** – **2.3. Cosa vuol dire elezione "sostanzialmente" diretta?** – **3. La forma di governo calabrese: un governo diarchico di legislatura.** – **4. Equilibrio dei poteri e principi supremi.** – **5. Statuto e legislazione elettorale.** – **6. La forma di governo regionale: abbozzo di bilancio di quattro anni di applicazione della disciplina "transitoria".** – **7. Gli squilibri della forma di governo regionale e le vie del riequilibrio.**

1. Premessa

Con la sentenza n. 2 del 2004, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla "prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno Statuto impugnata dallo Stato" (1). Lo Statuto della Regione Calabria, che era oggetto dell'impugnativa, conteneva soluzioni originali e controverse, sia nella materia della forma di governo, sia sul delicato crinale che congiunge e separa la competenza statutaria sulla forma di governo e la competenza legislativa concorrente della legge statale e della legge regionale sul sistema elettorale regionale. Di qui la sua importanza, ampiamente dimostrata dai numerosi interventi dottrinali che – come va diventando sempre più costume fra i costituzionalisti – hanno addirittura preceduto la decisione della

(*) 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.

(1) Sent. n. 2 del 2004, punto 3 del considerato in diritto.

Corte ⁽²⁾). Ora che i nodi sottoposti all'attenzione del giudice delle leggi sono stati in un modo o nell'altro sciolti (o, per alcuni aspetti, semplicemente tagliati), occorre chiedersi cosa resti, cioè quali principi o regole di diritto siano stati chiariti (o addirittura creati *ex nihilo*) dalla decisione della Corte costituzionale e quali conseguenze la sentenza abbia prodotto per l'autonomia statutaria e per la forma di governo delle Regioni ordinarie.

La sentenza che costituisce il punto di partenza di queste pagine ha preso posizione su una serie d'importanti questioni di diritto regionale:

a) la nozione di "elezione diretta" del Presidente della Giunta regionale di cui agli art. 122, comma 5, e 126, comma 3, Cost.;

b) la compatibilità con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello scioglimento automatico del Consiglio regionale nei casi di sfiducia al Presidente della Giunta, nonché in quelli di morte, dimissioni e impedimento permanente di quest'ultimo;

c) il concetto di "armonia" dello Statuto con la Costituzione e il rapporto fra tale nozione e quella di "spirito" della Costituzione;

d) il rapporto fra Statuto e legge elettorale regionale;

e) il regime delle disposizioni statutarie di principio;

f) la legittimità costituzionale di norme statutarie in materia di personale regionale.

In questa sede verranno esaminate solo alcune di tali que-

(2) Si v. gli interventi di G. GUZZETTA e M. VOLPI nel *forum* di *Quaderni costituzionali* e ora in *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 4, p. 822 ss. e gli interventi più articolati di A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in questa *Rivista*, 2003, n. 5, p. 693 ss.; M. VOLPI, *Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*, *ivi*, p. 717 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo e di elezione del Presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo degli studi di diritto costituzionale)*, *ivi*, p. 743 ss.; G. GUZZETTA, *Dubbi di costituzionalità delle norme sulla forma di governo dello Statuto della Regione Calabria*, *ivi*, p. 757 ss.; E. BALBONI, *Annotazioni sul "caso Calabria": l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, *ivi*, p. 773 ss.

stioni: quelle in vario modo connesse con la dinamica della forma di governo regionale.

2. *L'elezione del Presidente della Giunta regionale prevista nello Statuto calabrese*

La prima questione – relativa alla nozione di “elezione diretta” del Presidente della Giunta – rientra fra quelle che sono già state ampiamente sviscerate nei suoi vari aspetti dai dibattiti sollevati dall’approvazione dello Statuto calabrese e dal successivo ricorso governativo contro di esso ⁽³⁾. In quei dibattiti era emerso che la elezione prevista nello Statuto calabrese era “formalmente” indiretta, ma “sostanzialmente” diretta, mentre il dissenso verteva sulla possibilità di un giudizio della Corte circa la conformità di una elezione non formalmente, ma sostanzialmente diretta, ai vincoli previsti dall’art. 126, comma 3, della Costituzione ⁽⁴⁾.

2.1. *La tesi della Corte: elezione diretta*

La sentenza n. 2 del 2004 ha accolto la ricostruzione secondo cui l’elezione del Presidente della Giunta delineata nello Statuto calabrese presenterebbe i caratteri della elezione “diretta”. Secondo la Corte, infatti, l’art. 33 di tale Statuto avrebbe costruito un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale equivalente a quello disciplinato dall’art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che contiene la disciplina transitoria in materia di forma di governo e di sistema elettorale regionale, attualmente operativa in tutte le Regioni ordinarie. L’unica differenza fra i due sistemi consisterebbe nel fatto che “la preposi-

(3) Si v. gli scritti citati nella nota precedente.

(4) Si v. soprattutto G. GUZZETTA, M. VOLPI, *Un confronto*, cit., p. 822 ss. Dà invece rilievo unicamente al profilo sostanziale A. SPADARO, *Noterelle sullo Statuto calabrese*, in *Le Regioni*, 2003, n. 5, p. 982, coerentemente con un approccio che tende a svalutare la differenza fra *sein* e *sollen* nell’analisi giuridica.

zione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla “nomina” da parte del Consiglio regionale”. Si tratterebbe tuttavia – prosegue il giudice delle leggi – di una “diversità [...] essenzialmente formale”, in quanto, dato l’assetto previsto nell’art. 33 dello Statuto calabrese, il Consiglio regionale sarebbe stato “giuridicamente vincolato a uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento”⁽⁵⁾.

Ora, l’argomentazione della Corte muove da un’asserzione condivisibile per trarne una conseguenza che, invece, condivisibile non è. Che l’elezione del Presidente della Giunta prevista dall’art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 sia una elezione diretta non appare infatti controvertibile e le parole dedicate dalla sentenza a questa dimostrazione appaiono francamente troppe, anche se è verosimile che la Corte abbia inteso smontare le argomentazioni in senso opposto proposte dalla difesa della Regione Calabria. L’equiparazione a questo sistema di elezione di quello contenuto nell’art. 33 dello Statuto calabrese non appare invece convincente⁽⁶⁾ e sorprende soprattutto la disinvoltura con cui il giudice delle leggi utilizza gli aggettivi “formale” e “sostanziale”, i quali, per tradizione, costituiscono il pane quotidiano dell’argomentazione del giurista.

2.2. Critica della ricostruzione della Corte

Per districarsi in questa vicenda è necessario muovere da una nozione di elezione diretta: e tale può essere ritenuta solo una elezione in cui nessun atto di scelta sia frapposto fra la votazione del corpo elettorale e la preposizione dell’eletto all’ufficio⁽⁷⁾. Ora, nel caso del sistema di elezione del Presidente

(5) I passaggi virgolettati sono nel punto 4 del considerato in diritto.

(6) S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto della dottrina)*, introduzione a questo seminario, p. 5 del dattiloscritto, giudica “non convincente e non adeguatamente argomentata da parte della Corte” “l’assimilazione-omologazione [...] fra regime transitorio e scelta dello statuyente regionale calabrese”.

(7) Secondo C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I vol., Cedam, Padova, 1975, p. 436, è diretta una elezione che “si svolge in una unica fase ed ha per oggetto

della Giunta previsto nell'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, un atto intermedio di questo tipo manca: il Presidente della Giunta assume infatti la carica a seguito della proclamazione dei risultati elettorali⁽⁸⁾; nell'art. 33 dello Statuto calabrese un atto di questo tipo invece esisteva: il Presidente e il Vice Presidente della Giunta avrebbero assunto le rispettive cariche solo a seguito di una "nomina" da parte del Consiglio regionale⁽⁹⁾. Quest'ultimo avrebbe però incontrato un vincolo molto invasivo: in caso di mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente designati dal corpo elettorale, il Consiglio sarebbe stato in ogni caso sciolto.

La conclusione che in tal modo si sarebbe costruito "un vincolo giuridico" che avrebbe costretto il Consiglio a "nominare" i candidati selezionati dal corpo elettorale trascura però un dato non marginale: la possibilità per il Consiglio di nominare un Presidente ed un Vice Presidente diversi⁽¹⁰⁾, o di non nominar-

l'immediata preposizione dell'eletto nella carica". Per una definizione analoga – riferita alle elezioni parlamentari – si v. H. KELSEN, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, Berlino, 1925, p. 346.

(8) "Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'articolo 122 della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della presente legge costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi Consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali. *È proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale [...]*" (Il corsivo è mio).

(9) Il testo dei primi due commi dell'art. 33 dello Statuto calabrese era il seguente: "1. Alle elezioni politiche regionali, i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale, sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale. 2. Il Consiglio, sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta, nomina il Presidente e il Vice Presidente della Giunta ed approva la mozione sul programma di governo da essi presentata in Consiglio, previo dibattito nelle forme previste dal Regolamento interno. La mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale."

(10) Questa eventualità non era espressamente precisata nell'art. 33, comma 2, dello Statuto calabrese, ma è implicitamente desumibile dalla formulazione di tale disposizione. Nella fattispecie della "mancata nomina del Presidente e del Vicepresidente indicati dal corpo elettorale" rientra infatti logicamente sia il semplice rifiuto di no-

ne alcuno, sia pure a pena di essere automaticamente ed immediatamente sciolto. Dove si vede che: *a*) l'elezione era tanto poco diretta che si poteva dare il caso in cui ai soggetti designati dal corpo elettorale sarebbe stato impedito di assumere la carica; *b*) il Consiglio non era giuridicamente vincolato⁽¹¹⁾, come si vede dal fatto che esso poteva compiere una scelta diversa, sia pure a caro prezzo⁽¹²⁾. E ritenere che una simile alternativa sarebbe stata in realtà inesistente, rientrando nel novero delle "condizioni impossibili" (del tipo "*si digito caelum tetigerit*"), significa provare troppo: a questa stregua, infatti, anche la mozione di sfiducia al Presidente della Giunta che il Consiglio regionale può approvare ai sensi dell'art. 126, comma 2, determinando però anche il suo stesso scioglimento, dovrebbe essere ritenuta giuridicamente impraticabile⁽¹³⁾. D'altro canto, non vale obiettare che l'art. 33 dello Statuto calabrese, prevedendo la facoltà del Consiglio regionale di bloccare l'accesso alla carica dei soggetti indicati dal corpo elettorale, non avrebbe fatto altro che riconoscere al Consiglio medesimo una facoltà che esso possiede *ex Constitutione*, in virtù dell'or ora citato art. 126, comma 2: infatti tale ultimo potere presuppone un Presidente già in carica e richiede il voto della maggioranza assoluta per l'adozione della mozione di sfiducia; nell'art. 33 dello Statuto calabrese, invece, tale maggioranza era necessaria per "nominare" Presidente e Vice Presidente⁽¹⁴⁾. Con la conseguenza che,

minare tali soggetti, sia la nomina di altri. Resta da chiedersi se la nomina di un Presidente diverso da quello indicato avrebbe prodotto effetti: sul punto lo Statuto calabrese non si pronunciava e si limitava a stabilire che "Il Presidente della Giunta e la Giunta rimangono in carica fino all'insediamento dei nuovi organi" (art. 33, 8° comma), il che non esclude che i soggetti nominati dal Consiglio in deroga all'indicazione elettorale avrebbero comunque potuto assumere l'ufficio temporaneamente, sino all'insediamento degli organi successivamente eletti dal corpo elettorale.

(11) In questo senso si v. la nota di N. VIZIOLI, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, nel forum di *Quaderni costituzionali*.

(12) Logicamente, non si può ritenere vincolata alcuna scelta nella quale sia data, al soggetto competente a scegliere, una alternativa, per quanto improbabile.

(13) Riprendo qui un argomento già proposto da M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *www.federalismi.it*, 19 febbraio 2004.

(14) Lo Statuto calabrese, invero, non precisava la maggioranza richiesta per la nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale (e ciò merita

mentre di norma – nel sistema delineato dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999 – un Presidente regionale può sopravvivere al potere in virtù della mera assenza di una maggioranza negativa, nel caso calabrese il Presidente avrebbe potuto accedere alla carica solo in presenza dell'espresso sostegno (e non solo del tacito mancato ripudio) della maggioranza dei consiglieri regionali.

2.3. Cosa vuol dire elezione "sostanzialmente" diretta?

Passando dal piano della definizione della natura diretta o indiretta dell'elezione del Presidente della Giunta prevista nello Statuto calabrese, a quello del significato politico di tale sistema, si può condividere che si sarebbe trattato di una elezione "sostanzialmente" diretta, intendendosi per tale una scelta operata *de facto* dal corpo elettorale e poi "ratificata" dal Consiglio regionale. Ma qui la nozione di elezione "sostanzialmente" diretta ha un significato meramente descrittivo, che intende cogliere le dinamiche funzionali della forma di governo. In questo senso, sarebbe "sostanzialmente" diretta anche una forma di "indicazione" del Presidente del tipo di quella prevista dalla legge n. 43 del 1995, visto che proprio l'esperienza concreta dell'applicazione di tale legge a seguito delle elezioni regionali del 1995 portò all'elezione di tutti e 15 i candidati designati dal corpo elettorale. Ma al riguardo è la stessa Corte – forse nel tentativo di limitare i danni causati dalla nozione di elezione diretta da essa prescelta – a precisare che "senza dubbio non equivale a un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento

sicuramente critica). È lecito però dubitare che nel silenzio dello Statuto sarebbe stata sufficiente la maggioranza relativa: la previsione di una maggioranza assoluta per la sfiducia induce a ritenere che tale maggioranza sarebbe stata richiesta anche per la nomina.

politico"⁽¹⁵⁾. Del resto, a volersi spingere un po' avanti, si potrebbe ritenere "sostanzialmente" diretta non solo l'elezione del Presidente degli Stati Uniti e, dal 1919 al 1984, quella del Presidente della Repubblica di Finlandia, che avvenivano per il tramite di "grandi elettori", ma persino la scelta di un Primo ministro in un regime parlamentare razionalizzato con dinamica bipolare consolidata: ed i casi dei sistemi di governo di Germania, Spagna e Gran Bretagna sono lì a dimostrarlo. Ma nessuno – almeno fra i giuristi – giungerebbe a equiparare, dal punto di vista della qualificazione giuridica, queste forme d'investitura popolare a quelle in cui l'elezione è "formalmente" diretta.

È dunque da respingere una interpretazione "sostanzialistica" o "per valori"⁽¹⁶⁾ dell'art. 122, comma 5 e dell'art. 126, comma 2. Così come sono prive di consistenza giuridica – rivelandosi invece abili esercizi di retorica politica, come tali apprezzabili sul piano della tattica politica – argomentazioni secondo cui il sistema calabrese avrebbe costituito una "elezione diretta mascherata"⁽¹⁷⁾ o una "frode alla Costituzione"⁽¹⁸⁾.

3. *La forma di governo calabrese: un governo diarchico di legislatura*

Prima di passare ad analizzare altri spunti offerti dalla sent. n. 2 del 2004, occorre soffermarsi brevemente a tentare di definire la natura della – ormai defunta – forma di governo calabrese, in una prospettiva che, con una terminologia un po' pomposa, potremmo definire teorico-comparata. Da questo punto di vista, il sistema di governo delineato nello Statuto calabrese era

(15) Il corsivo è mio.

(16) ...come quella proposta da A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in questa *Rivista*, 2003, n. 5, p. 693.

(17) Così la Corte nella sent. n. 2 del 2004 (cfr. n. 4 del considerato in diritto).

(18) Si v. l'intervista rilasciata da A. BARBERA ad A. TROCINO, *Regioni ed effetto-Calabria. I dubbi dei costituzionalisti*, in *Corriere della Sera* del 10 agosto 2003 e G. GUZZETTA, *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 4, p. 823.

forse un po' barocco e poco lineare⁽¹⁹⁾, e sarà davvero difficile rimpiangerlo, ma l'impressione è che la sua qualificazione come una "elezione diretta mascherata" sia troppo sbrigativa e colga solo alcuni tratti di esso. A uno sguardo più attento si può ipotizzare che la forma di governo calabrese desse luogo a un governo "diarchico" di legislatura, in quanto essa prevedeva:

1) la designazione popolare non solo del Presidente, ma anche del Vice Presidente;

2) la possibilità per il Consiglio regionale di votare la sfiducia al Presidente della Giunta o di rigettare la questione di fiducia posta da quest'ultimo, in entrambi i casi con la conseguenza dell'obbligo di dimissioni del Presidente e con lo scioglimento automatico del Consiglio⁽²⁰⁾;

3) la possibilità che il Vice Presidente – e solo questi – subentrasse al Presidente nel corso della legislatura, in certe specifiche situazioni (incompatibilità sopravvenuta, dimissioni volontarie, morte, impedimento permanente)⁽²¹⁾;

4) la fine necessaria della legislatura in caso di morte, dimissioni o impedimento permanente del Vice Presidente della Giunta (oltre che di approvazione di una mozione di sfiducia), eventualmente divenuto Presidente in luogo del Presidente designato dal corpo elettorale⁽²²⁾.

(19) E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *forum di Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2004, lo definisce "un po' laocoontesca, nel suo sforzo contorsionistico di svincolarsi dal fatale principio *aut simul stabunt aut simul cadent*". In generale sullo Statuto calabrese v. A. SPADARO, *Noterelle*, cit., p. 975 ss. e AA.VV., *Verso il nuovo Statuto della Regione Calabria*, Atti del Convegno di Reggio Calabria del 2 marzo 2002, Ed. Laruffa, Reggio Cal., 2002.

(20) Art. 33, comma 6, dello Statuto calabrese. La questione di fiducia, però, poteva essere posta dal Presidente solo su alcune deliberazioni consiliari (ed era implicitamente esclusa sulle altre): "Il Presidente della Giunta può porre la questione di fiducia sull'attuazione del programma di governo e sui suoi aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale" (art. 37, comma 3, dello Statuto calabrese).

(21) Art. 33, comma 4, dello Statuto calabrese.

(22) Art. 33, comma 5, dello Statuto calabrese: "Entro dieci giorni dal subentro, il nuovo Presidente e il Vicepresidente da lui designato tra i componenti del Consiglio, sono confermati, nelle rispettive cariche, con voto palese del Consiglio. La mancata

Dati questi tratti caratterizzanti, ci si può chiedere se tale sistema non fosse in armonia (nel senso che questo termine ha per la Corte ⁽²³⁾) con l'elezione diretta costituzionalmente "consigliata", differenziandosi da essa non tanto per l'elezione diretta "mascherata" o per la deroga al sacro principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, quanto per la natura diarchica del vertice dell'esecutivo. Si sarebbe cioè trattato di una variante inedita di governo di legislatura, caratterizzata dalla doppia investitura popolare di Presidente e Vice Presidente e dalla durata del mandato di entrambi in coincidenza con la legislatura. Un sistema che è difficile giudicare meno democratico dell'elezione diretta del solo Presidente, poiché in tal modo sarebbe stato "scelto" dal corpo elettorale (sia pure salva conferma da parte del Consiglio) non solo il *leader* della maggioranza, ma anche il suo "numero due" ed unico possibile subentrante ⁽²⁴⁾. Una soluzione che può certo apparire discutibile nel merito, ma che appare a suo modo armonica con il sistema costituzionalmente consigliato (uno dei cui pilastri è il famigerato principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ovvero il governo di legislatura) ⁽²⁵⁾.

conferma, le dimissioni, l'incompatibilità sopravvenuta, la rimozione, l'impedimento permanente o il decesso del Presidente della Giunta subentrato comportano lo scioglimento del Consiglio".

(23) La Corte, com'è noto, ha creato una molto discutibile dottrina dello "spirito della Costituzione", che non è possibile analizzare in questa sede e cui saranno dedicate alcune osservazioni in una nota in corso di pubblicazione sulla rivista *Giurisprudenza costituzionale*.

(24) È da ritenersi puerile o ingenuo l'argomento secondo cui un sistema in cui sia eletto direttamente il Presidente della Giunta sarebbe di per sé "più democratico" di un sistema in cui il Presidente sia scelto dal Consiglio o dal corpo elettorale mediante l'elezione del Consiglio. Ma se si vuole prendere sul serio tale argomento, perché non sostenere che eleggere anche il Vice Presidente (sia pure indirettamente) sarebbe stato "ancor più democratico" che eleggere il solo Presidente?

(25) Del resto, correttamente si è sottolineato che nella forma di governo regionale "la stabilità dell'esecutivo e la durata ordinaria della legislatura assumono un valore inestimabile", con la quale la scelta di un Vice Presidente che possa subentrare al Presidente in presenza di eventi più o meno casuali (morte, impedimento permanente) sarebbe stata certo più coerente che lo scioglimento automatico: così A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *www.costituzionalismo.it*, 30 settembre 2003. Le critiche di Di Giovine alla riforma del 1999 mi sembrano condivisibili solo in parte: la legge cost. citata, infatti, prevede

In questa prospettiva, il sistema calabrese non avrebbe violato alcuna disposizione costituzionale. È vero, infatti, che l'art. 122, comma 5, prevede l'elezione diretta del solo Presidente e che, stabilendo che "il Presidente eletto nomina e revoca gli altri membri della Giunta" esso esclude altresì che si possa prevedere un sistema in cui anche il Vice Presidente sia eletto direttamente dal corpo elettorale⁽²⁶⁾, poiché la sua nomina è *domain reservé* del Presidente della Giunta⁽²⁷⁾. Ma si è visto poco sopra che la qualificazione come elezione diretta del meccanismo previsto dallo Statuto calabrese non regge a una seria critica svolta con le armi del metodo giuridico. L'indicazione del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, invece, non incontra ostacoli costituzionali, in quanto, secondo la ricostruzione dottrinale prevalente, il monopolio presidenziale del potere di nomina e revoca degli altri membri della Giunta (incluso il Vice Presidente) è costituzionalmente previsto solo per il caso di elezione diretta del Presidente e non per i casi di elezione indiretta.

4. *Equilibrio dei poteri e principi supremi*

Si è accennato che la sent. n. 2 del 2004 ha operato una sommaria valutazione sulla non manifesta infondatezza della

delle vie d'uscita al sistema di governo *standard*, che sono essenzialmente di due tipi: la correzione di essa "dall'interno", con vari tipi di bilanciamento (su cui v. ad es. *infra* nel par. 7) e la sua sostituzione con una forma di governo diversa, pur con alcuni vincoli. Ora è proprio l'interpretazione estensiva di questi vincoli (da parte della potentissima *lobby* maggioritaria e, ora, della sent. n. 2 del 2004) che altera il delicato equilibrio della legge cost. n. 1 del 1999: viene cioè in primo piano la cultura costituzionale correttamente denunciata da Di Giovine, anche a scapito delle salvaguardie che la legge stessa aveva previsto, e che avrebbero potuto consentire di ridimensionare tale cultura.

(26) La soluzione della doppia elezione è stata peraltro proposta in dottrina da F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.*, 2003, n. 2, p. 313.

(27) Su questo punto concordo con S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *forum di Quaderni costituzionali*, 26 febbraio 2004, n. 5.

questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, comma 3, Cost. per contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che la difesa della Regione Calabria aveva incautamente chiesto alla Corte di sollevare davanti a se stessa. Secondo la Corte, lo scioglimento automatico del Consiglio regionale in caso di dimissioni del Presidente della Giunta non è in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, in quanto fra tali principi non è previsto il regime parlamentare. La conclusione cui giunge la Corte merita condivisione: si tratta infatti di una acquisizione ben salda della nostra dottrina, ripetuta persino nei migliori manuali di diritto costituzionale⁽²⁸⁾. Del resto la prudenza impone che del concetto di principi supremi si faccia un uso misurato, con riferimento a casi indiscussi e a questioni costituzionali ultime.

Peraltro, l'art. 126, comma 3, Cost., pone comunque un problema di non poco momento alla luce dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale: quello dell'equilibrio fra i poteri. Si può cioè affermare che, ferma restando la libertà del legislatore di revisione di scegliere una fra le varie soluzioni possibili per la forma di governo statale e regionale, il concetto di governo "costituzionale", radicato direttamente nel comma 2 dell'art. 1 Cost., il quale sottopone ai limiti previsti dalla Costituzione lo stesso esercizio della sovranità popolare, costituisca il vero vincolo – assieme a quello della "Repubblica democratica" – che astringe la potestà di scelta del legislatore costituzionale per quanto attiene all'organizzazione dei pubblici poteri. Si può ritenere inclusa fra i principi supremi l'idea del governo limitato che, in virtù di pesi e contrappesi, impedisca la concentrazione del potere in un unico organo di governo, specie se monocratico, ed escluda che un solo potere politico possa assumere, di fatto se non di diritto, una posizione di monopolio rispetto agli altri? Esiste, in altre parole, un principio che impone che ogni forma di governo sia "equilibrata"?

Il problema dell'equilibrio fra i poteri nella forma di gover-

(28) Ad es. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1998, pp. 260-261.

no regionale si pone con particolare gravità per la disposizione (l'art. 126, comma 3) che prevede lo scioglimento automatico del Consiglio regionale in ogni caso legato alle vicende personali del Presidente (morte, impedimento permanente e dimissioni per ragioni personali), oltre che nel caso ben diverso delle dimissioni "politiche" (che, in questo sistema, finiscono per equivalere a un potere di scioglimento anticipato del Consiglio regionale). Sarebbe pertanto auspicabile una revisione di tale disposizione, al fine di limitare lo scioglimento automatico alla sola ipotesi delle dimissioni (considerando tali quelle "politiche"), ed escludendo dalle cause di scioglimento automatico l'abbandono dell'ufficio, l'impedimento permanente e la morte del Presidente. In quest'ultima prospettiva si muove il disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 126, comma 3, Cost. presentato al Senato in questa legislatura (Atto Senato n. 2256) e, da ultimo, l'art. 37 del disegno di legge costituzionale approvato a Palazzo Madama dalla sola maggioranza di centro-destra il 25 marzo 2004 (Atto Senato n. 2544).

5. Statuto e legislazione elettorale

Il problema più grave posto dalla sent. n. 2 del 2004 è però un altro. Esso riguarda il rapporto fra lo Statuto e la legge regionale (e in particolare l'efficacia delle disposizioni statutarie di principio), che, per quanto attiene alla forma di governo regionale, concerne in primo luogo il rapporto fra Statuto e legislazione elettorale.

Le due questioni su cui la Corte prende posizione nei nn. 8 e 10 del "considerato in diritto" sono in realtà le due facce di un medesimo, più generale, problema: può lo Statuto contenere disposizioni di principio volte a indirizzare nel contenuto la legge regionale?

Non si tratta, com'è noto, di un problema nuovo, ma di una

questione esaminata a fondo dalla dottrina nel corso degli anni settanta⁽²⁹⁾. Allora, in un contesto costituzionale ben diverso dall'attuale (nel quale alle Regioni spettava solo la potestà legislativa concorrente e nessuna forma di potestà residuale, e la potestà regionale era circoscritta alle materie enumerate dalla Costituzione) venne data a tale questione una risposta positiva⁽³⁰⁾, pur nella consapevolezza della problematica efficacia delle disposizioni di principio. Una efficacia, peraltro, che avrebbe potuto manifestarsi, se non come vincolo giuridico alla legge regionale, quantomeno come obbligo di comportamento per gli organi politici regionali, nelle diverse sedi e forme in cui sono chiamati a operare⁽³¹⁾.

Oggi, sorprendentemente, la Corte dà, nella stessa decisione, due risposte diverse – fra loro contraddittorie – sul rapporto tra disposizioni statutarie di principio e legge regionale⁽³²⁾. Nel n. 8 del “considerato in diritto” la Corte asserisce che tali disposizioni sono illegittime in materia elettorale, in ragione della riserva di competenza sulla materia alla legge statale per il principio e alla legge regionale per il dettaglio, stabilita dall'art.

(29) La stessa Corte fa riferimento a tale elaborazione dottrinale nel n. 10 del “considerato in diritto”.

(30) Fra gli altri si v. V. ONIDA, *I contenuti programmatici degli Statuti regionali*, in *Relazioni sociali*, 1970, n. 9-10, p. 643 ss.; F. PIZZETTI, *Osservazioni sulle norme di principio degli Statuti delle Regioni ordinarie*, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 2866 ss.; F. SORRENTINO, *Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. Cost.*, 1971, p. 424 ss.; U. DE SIERVO, *Gli Statuti regionali*, Giuffrè, Milano, 1974; A. D'ATENA, *Statuti regionali*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. XXX, Roma, 1993.

(31) In questo senso v. fra gli altri U. DE SIERVO, *Statuti regionali*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 1008 ss.

(32) Per questo non mi pare condivisibile la valutazione di E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, cit., nt. 5, secondo il quale la decisione della Corte, pur criticabile nel punto di partenza, sarebbe “intrinsecamente coerente”. L'incoerenza della sentenza n. 2 del 2004 – e in generale gli aspetti più discutibili di essa – attengono però, a mio avviso, alla nozione di autonomia statutaria che ne risulta (e in particolare al rapporto di questa con la legge elettorale regionale), molto più che all'opzione riguardante l'elezione diretta.

Nel complesso, mi sembra che la sent. n. 2 del 2004 sia un caso da manuale per capire quanto manchi nel nostro sistema di giustizia costituzionale un istituto come la *dissenting opinion*, che avrebbe di sicuro trovato un utile campo di applicazione nel caso in esame, atteso che la questione ha diviso la stessa Corte, come si può arguire dalla diversità fra il giudice relatore e il giudice redattore.

122, comma 1, Cost. ⁽³³⁾. Nel n. 10, invece, il giudice delle leggi afferma che le disposizioni statutarie di principio non sono illegittime, e richiama una consolidata giurisprudenza costituzionale anteriore alla legge cost. n. 1 del 1999 favorevole alla "legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo [...]: contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica".

Ora, atteso che anche al di fuori della materia elettorale le disposizioni statutarie di principio rientrano in materie che sono di competenza, alternativamente: *a)* della legge statale; *b)* della legge statale e di quella regionale, secondo lo schema principio-dettaglio; *c)* della legge regionale, in virtù della potestà residuale, anche qui lo Statuto dovrebbe essere ritenuto incompetente, se si applicasse lo schema utilizzato dalla Corte per analizzare il rapporto fra Statuto e legge regionale con riferimento all'art.

(33) Secondo la Corte, "occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariorinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita a organi ed a procedure diverse da quelli preposti all'adozione dello Statuto regionale e che quindi lo Statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa.

Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie.

Sono quindi inammissibili norme statutarie che – come nella lettera *a)* del primo comma dell'art. 38 – determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato dalla legge o che – come nella lettera *e)* del primo comma dell'art. 38 – determinino in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale".

122, c. 1, (ove pure trova applicazione il noto sistema di riparto sulla base dello schema principio-dettaglio). Dunque non si capisce perché nel primo caso le norme statutarie siano radicalmente illegittime e nel secondo, invece, esse siano semplicemente esposte alla inefficacia.

È comunque sulla base di questa duplice lettura del rapporto fra Statuto e legge regionale e della configurazione dell'art. 122, comma 1, come riserva a favore della legge statale e regionale⁽³⁴⁾ che la sent. n. 2 del 2004 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione dello Statuto calabrese che prevedeva la contestualità dell'elezione di Presidente della Giunta e Consiglio regionale con gli argomenti che: *a)* essa "invade in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla «legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica»; e che *b)* non è ravvisabile un principio statale che imponga tale contestualità⁽³⁵⁾.

Anche alla stregua di questa impostazione, tuttavia, è difficile comprendere le ragioni per cui la Corte – senza spendere una

(34) Si v. su questo punto i rilievi di S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in www.federalismi.it, 22 gennaio 2004, p. 6.

(35) Si vedano le ultime righe del punto 4 del "considerato in diritto". Questo secondo argomento porta alle estreme conseguenze la dottrina dei principi impliciti desumibili dalla legislazione statale vigente, come limiti alla potestà legislativa regionale di tipo concorrente, nel caso di mancata adozione di leggi cornice. Su questo problema, la giurisprudenza costituzionale successiva alla legge cost. n. 3 del 2001 ha confermato le posizioni della Corte precedenti alla riforma, ritenendo sussistente tale limite. In altra sede mi sono espresso in favore della tesi, del tutto minoritaria, secondo cui il limite dei principi dovrebbe essere ritenuto un limite eventuale, destinato cioè a valere solo nel caso in cui lo Stato si decida a utilizzare la competenza ad adottare le norme di principio. Questa impostazione – che non poteva prevalere, e infatti non è prevalsa, in una cultura giuridica centralista come quella italiana – ha però, a mio avviso, una sua particolare ragion d'essere in una materia come quella del sistema elettorale regionale, in un contesto in cui è devoluta agli Statuti la scelta sulla forma di governo. Seguendo la lettura prevalente, invece, si finisce per paralizzare non solo la legislazione elettorale, ma anche la normazione sulla forma di governo. Detto tutto ciò, peraltro, anche alla stregua della dottrina e della giurisprudenza dominanti, il limite dei principi è operativo in quanto dai principi siano desumibili limiti alla competenza legislativa regionale, mentre nel passaggio citato nel testo della sent. n. 2 del 2004 si muove da un approccio esattamente opposto: dai principi impliciti la Regione deve desumere la base positiva delle sue scelte.

sola parola per spiegare perché – ha annullato anche il comma 7 dell'art. 33 dello Statuto calabrese, che prevedeva il divieto di rieleggibilità del Presidente per un terzo mandato. Sembrerebbe che per la Corte i limiti alla rieleggibilità del Presidente della Giunta non rientrino nella competenza dello Statuto (in quanto attinenti alla "forma di governo"), ma in quella della legge statale e regionale competenti a determinare "il sistema di elezione e le cause di ineleggibilità del Presidente della Giunta". Ma i limiti alla rieleggibilità hanno solo il nome in comune con le cause di ineleggibilità: uno sguardo anche superficiale al diritto costituzionale comparato dovrebbe invece convincere che questa materia riguarda il cuore della forma di governo (ovvero la limitazione del potere, *montesquieuianamente* intesa) e non la legislazione elettorale, come è dimostrato dal fatto che sono in genere le Costituzioni e non le leggi elettorali a prevedere limiti di questo tipo, specie nei sistemi a elezione diretta del vertice dell'esecutivo⁽³⁶⁾. Spunti in favore della competenza statutaria a disciplinare siffatta questione si possono del resto ravvisare anche nei lavori preparatori⁽³⁷⁾. Sul punto in esame, la decisione della Corte è così carente di motivazione da sembrare priva della consistenza di un precedente: essa appare più collegata alla dichiarazione di incostituzionalità del sistema di elezione del Presidente della Giunta che conseguenza dell'accoglimento della censura di incostituzionalità prospettata su questo punto dall'Avvocatura dello Stato.

Nel complesso, comunque, pare che la Corte abbia preso alla lettera l'art. 122, comma 1, malgrado la sua notoriamente pessima formulazione, rinunciando a interpretarla sistematicamente, in connessione con l'art. 123, che riserva allo Statuto la di-

(36) In questo senso v., con esemplare chiarezza, M. VOLPI, *Considerazioni*, cit., p. 732. In favore della competenza dello Statuto a disciplinare i limiti alla rieleggibilità dei Presidenti si erano espressi anche C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, vol. I, *La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 70 e lo scrivente in un precedente lavoro (M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 257 ss.)

(37) Rinvio nuovamente al mio *Nuovi Statuti*, cit., p. 258, nota 31.

sciplina della forma di governo regionale, e, ancor più, con l'art. 122, comma 5, che gli riserva la scelta sul sistema di elezione del Presidente della Giunta⁽³⁸⁾. Il modello di rapporti fra Statuto e legge elettorale regionale che sembra emergere dalla sentenza segna una inversione di tendenza⁽³⁹⁾ rispetto agli spunti che erano venuti affiorando in due precedenti decisioni (la n. 196/2003⁽⁴⁰⁾ e la n. 313/2003⁽⁴¹⁾) della medesima Corte, malgrado il tentativo della sent. n. 2 di ricollegarsi a tali precedenti. La Corte sembra aver fatto sua una ipotesi di lettura del rapporto fra Statuto e legge statale di principio in materia elettorale prospettata a suo tempo (ma solo problematicamente) in dottrina⁽⁴²⁾, secondo la quale la formulazione dell'art. 122, comma 1, avrebbe finito per permettere di assoggettare la potestà statutaria – apparentemente divenuta esclusiva per l'eliminazione dall'art. 123 del vincolo di “armonia con le leggi della Repubblica” – a una sorta di legislazione statale di cornice. Paradossalmente tale legge finirebbe per configurarsi come una nuova legge Scelba, finalizzata a omogeneizzare l'organizzazione politica della Regione negli spazi lasciati liberi dalla Carta costituzionale.

(38) Ciò malgrado che le critiche – anche molto dure – a tale legge non fossero mancate da parte della migliore dottrina regionalistica, secondo la quale la legge costituzionale n. 1 del 1999 era caratterizzata da una “sciatteria” nella tecnica legislativa che rendeva arduo il lavoro dell'interprete (così R. TOSI, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, n. 5, p. 847 e, adesivamente, U. DE SIERVO, *I nuovi Statuti nel sistema delle fonti*, in A. FERRARA, *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 97).

(39) E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, cit., giudica “inattesa” la sent. n. 2 del 2004 alla luce della giurisprudenza precedente.

(40) Su cui v. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, n. 6, p. 1269 ss.

(41) Su questa decisione v. E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in *forum di Quaderni costituzionali*, 22 ottobre 2003.

(42) R. TOSI *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3/4, p. 546.

6. *La forma di governo regionale: abbozzo di bilancio di quattro anni di applicazione della disciplina "transitoria"*

Se, muovendo dall'analisi delle due questioni giuridiche di maggiore interesse affrontate dalla sentenza n. 2 del 2004 (il concetto di elezione diretta del Presidente della Giunta; il rapporto fra Statuto e legislazione elettorale) si sposta l'attenzione sulla forma di governo regionale all'indomani di tale decisione, lo scenario continua a essere segnato – come prima della sentenza – da una situazione di incertezza, che la sentenza non ha certo dissipato, ma che non ha ovviamente determinato da sola.

A oltre quattro anni dall'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, com'è noto, nessuno Statuto è per il momento entrato in vigore⁽⁴³⁾. I soli dati di cui è possibile disporre nell'osservazione della forma di governo regionale riguardano pertanto la forma di governo prescelta come modello transitorio dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, che è operativa in tutte le Regioni⁽⁴⁴⁾. Si tratta comunque di un oggetto di osservazione molto interessante, in quanto il modello previsto dal citato art. 5 è lo stesso che il combinato disposto degli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, ha previsto per la forma di governo *standard* o a regime. La sola rilevante differenza consiste nel fatto che il modello transitoriamente in vigore nelle Regioni è per così dire allo stato puro, senza i correttivi che gli Statuti potrebbero prevedere e senza strumenti di riequilibrio del rapporto

(43) Al momento in cui si licenziano queste pagine (20 aprile 2004) solo la Puglia ha approvato lo Statuto in seconda deliberazione (6 febbraio 2004), mentre l'Abruzzo e l'Umbria (2 aprile 2004) hanno approvato lo Statuto in prima deliberazione. Lo Statuto pugliese (sul quale v. il commento di D. CODUTI, *Appunti sul nuovo Statuto della Regione Puglia*, in questa *Rivista*), che il Governo ha deliberato di non impugnare, potrebbe essere promulgato a partire dal 6 maggio prossimo, anche se la mancata adozione nella Regione Puglia di una legge sul referendum statutario pone rilevanti questioni sulla regolarità del procedimento di formazione di tale Statuto alla luce dell'art. 123 Cost.

(44) Si è cioè realizzata la previsione di T.E. FROSINI, *Il presidenzialismo regionale*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè Italiaoggi*, n. 43/1999, p. 3: "il pericolo maggiore è quello che di tutta la legge l'articolo che possa trovare maggiore e duratura attuazione sia il 5".

fra esecutivo e legislativo.

Di questa esperienza occorre ora tentare un primo provvisorio bilancio.

L'obiettivo fondamentale della stabilità degli esecutivi regionali – che è alla radice della revisione dell'art. 121 ss. Cost. – è stato raggiunto: a distanza di cinque anni, tutti i Presidenti di Giunta eletti nel 2000, con una sola eccezione⁽⁴⁵⁾, sono ancora alla guida dei rispettivi esecutivi. Anche il pur limitato fenomeno dei “ribaltini” che aveva caratterizzato la seconda parte della legislatura 1995-2000 in Campania, Molise e Calabria è stato debellato. Alla maggiore stabilità, poi, corrisponde una autorevolezza media dei Presidenti di Giunta superiore a quella di cui godevano 10 anni fa, anche se questo effetto si era già prodotto con la mera “indicazione” dei Presidenti introdotta dalla legge n. 43 del 1995. D'altro canto, però, non è così scontato affermare che l'autorevolezza politica dei Presidenti regionali si sia automaticamente tradotta in una crescita dell'autorevolezza dell'ente Regione e in una maggiore efficacia dell'azione regionale⁽⁴⁶⁾.

Inoltre la stessa stabilità al potere dei Presidenti delle Giunte mantiene meno di quanto promette: a essa non corrisponde cioè una stabilità delle Giunte come organi collegiali. In varie Regioni si registrano infatti non solo fisiologiche sostituzioni di singoli assessori, ma veri e propri ricambi dell'intera Giunta, cui corrisponde talora un cambiamento anche delle formule di governo, con combinazioni diverse fra le varie formazioni politiche che compongono la coalizione al potere e con qualche passaggio da uno schieramento all'altro⁽⁴⁷⁾.

(45) Si tratta della Regione Molise, nella quale le elezioni regionali del 2000 sono state annullate dalla magistratura amministrativa (in Abruzzo, invece, una analoga sentenza del TAR è stata annullata dal Consiglio di Stato: su queste vicende v. G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise e in Abruzzo: prime osservazioni*, in *Le Regioni*, 2002, n. 1, p. 269 ss.). Nuove elezioni consiliari si sono svolte nel novembre 2001 e hanno fatto registrare, fra l'altro, un cambio di maggioranza.

(46) Mancano purtroppo dati empirici su cui fondare adeguatamente le affermazioni proposte nel testo.

(47) Si possono citare come esempi le vicende delle Giunte di Abruzzo, Molise, Campania e Calabria.

Il dato negativo più frequentemente rilevato è però lo squilibrio che si è generato nel sistema di governo regionale, con una sensazione ormai forte d'irrilevanza dei Consigli regionali, che singolarmente si accompagna a un aumento in gran parte delle Regioni del numero dei consiglieri (almeno stando ai progetti di Statuto di molte Regioni, come Puglia, Calabria e Molise).

7. *Gli squilibri della forma di governo regionale e le vie del riequilibrio*

È in questo contesto che la stagione statutaria si va rivelando sempre più difficile. Il consenso attorno alla forma di governo prescritta dalla legge cost. n. 1 del 1999 è andato calando nell'arco del quadriennio trascorso dalla sua entrata in vigore. La Corte costituzionale ha sinora rintuzzato ben due ribellioni regionali al meccanismo del *simul stabunt simul cadent* (quella marchigiana, con la sent. n. 304 del 2002⁽⁴⁸⁾ e quella calabrese, con la sent. n. 2 del 2004)⁽⁴⁹⁾, cui si aggiunge il fallito tentativo di mettere da parte l'elezione diretta in Friuli-Venezia Giulia, ove la "legge statutaria" approvata nel 2002 dal Consiglio regionale è naufragata sugli scogli del referendum oppositivo-confermativo⁽⁵⁰⁾. Se tali casi sono molto diversi fra loro dal punto di vista giuridico e se diverse sono comunque le questioni politiche retrostanti, non è difficile intravedere un malessere

(48) Su questa decisione v. S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.* 2002, n. 4, p. 2358 ss.; A. MASTROMARINO, *Potestà statutaria e forma di governo regionale: interviene la Corte*, in *Giur. It.*, 2003, p. 423 ss.; C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...*, in *Le Regioni*, 2002, n. 6, p. 1462 ss.; P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello Statuto regionale ordinario: alcuni frammenti di un "mosaico" da completare*, ivi, p. 1487 ss.

(49) Dal punto di vista della legittimità costituzionale, peraltro, la sent. n. 304 del 2002 appare difficilmente contestabile, a differenza di quanto si è tentato di sostenere *supra* circa la sent. n. 2 del 2004.

(50) Su questa vicenda v. A. MORRONE, *Può il Friuli-Venezia Giulia fare marcia indietro sulla forma di governo regionale?*, in *forum di Quaderni costituzionali*, 7 febbraio 2002.

che accomuna i diversi Consigli chiamati a elaborare i nuovi Statuti. Di ciò è prova il fatto che quasi in ogni Regione la rinuncia all'elezione diretta, consentita dall'art. 122, comma 5, è stata presa seriamente in considerazione, anche se solo in taluni casi la proposta di sfuggire alla tenaglia rappresentata dall'art.122, comma 5 e dall'art. 126, comma 3, ha percorso un tratto di strada significativo.

Di fronte a questa situazione, l'interpretazione di tale "malessere" dei Consigli come una semplice tentazione di ritorno al passato è quantomeno riduttiva. Certo, la crisi di identità dei Consigli regionali deriva anche dalla difficoltà di interagire efficacemente con le autonomie locali, funzionali e sociali e con le loro rappresentanze⁽⁵¹⁾. Ma la sfida aperta per la stagione statutaria è comunque quella del riequilibrio della forma di governo, che può essere perseguito sia rinunciando all'elezione diretta (e optando per un sistema parlamentare razionalizzato, che oggi avrebbe comunque un senso ben diverso da quello del 1971 o dell'inizio degli anni novanta⁽⁵²⁾), anzitutto per l'abbandono del sistema elettorale proporzionale vigente sino al 1995), sia mantenendola ma prevedendo una serie di correttivi. Entrambe queste scelte sono ora più difficili dopo la sent. n. 2 del 2004: e ciò soprattutto da un punto di vista politico⁽⁵³⁾, poiché ogni *variatio* al modello costituzionalmente previsto rischia di essere tacciata di eresia costituzionale, ovvero di messa in discussione del sacro dogma maggioritario⁽⁵⁴⁾. La difficoltà esiste però anche dal punto di vista strettamente giuridico, se si considera, ad es., che uno strumento di temperamento della su-

(51) Uno spunto in questo senso si può leggere in G. DE RITA, *Intervento*, in *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, in *Arel-Informazioni*, n. 1/2003, pp. 92-93.

(52) Ci si riferisce alle riforme degli Statuti di Emilia-Romagna, Umbria e Piemonte approvati nel 1990-91 (cfr. P. GIANGASPERO, *Osservazioni sulle riforme degli Statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna*, in *Le Regioni*, 1993, n. 4, p. 995 ss.).

(53) È in questa prospettiva che mi sono permesso di ragionare – un po' provocatoriamente – di *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, in *forum di Quaderni costituzionali*, di cui riprendo in questa sede alcune affermazioni.

(54) È singolare che molti osservatori del tutto secolarizzati abbiano affrontato la battaglia a difesa del sistema maggioritario e del "presidenzialismo regionale" con un afflato quasi religioso. Forse questa è solo l'ultima dimostrazione che l'uomo non può vivere senza una religione e senza un dio.

premazia dei Presidenti delle Giunte è la previsione di limiti alla loro rieleggibilità (come l'esperienza dei regimi presidenziali – i più diffusi regimi a elezione diretta del vertice dell'esecutivo – ben dimostra), e che tale meccanismo è stato ritenuto non pertinente alla competenza statutaria nella sentenza da cui queste righe hanno preso le mosse. Fra l'altro la concezione del rapporto fra Statuto e legge elettorale che traspare dalla sent. n. 2 del 2004 precluderebbe al primo forse anche la previsione di norme che impongano le elezioni primarie⁽⁵⁵⁾ o altri meccanismi simili per la selezione dei candidati consiglieri e soprattutto dei candidati Presidenti, al fine di attenuare il grave *deficit* di legittimazione democratica che affligge il sistema politico italiano (a livello regionale così come a livello statale)⁽⁵⁶⁾.

Tuttavia la previsione di correttivi è tutt'altro che impossibile e può non essere inutile segnalare in questa sede alcune aree di intervento utilizzabili dagli Statuti⁽⁵⁷⁾.

a) I referendum. È un dato singolarmente comune a tutti i progetti di Statuto regionali discussi in questi mesi nelle varie Regioni la presenza di roboanti proclamazioni di favore per la partecipazione dei cittadini⁽⁵⁸⁾, che si affianca però all'estrema

(55) ...nonostante che disposizioni simili siano previste in taluni Statuti comunali, malgrado la competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117, c. 2, lett. p)*.

(56) Ciò soprattutto in un contesto nel quale il potere dei partiti, pur ridotto rispetto agli anni del sistema proporzionale, è comunque ancor meno giustificabile che allora, data la sempre più fragile struttura partecipativa dei partiti medesimi.

(57) Per una disamina più articolata rinvio al mio *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino-Arel, Bologna, 2002, p. 252 ss.

(58) Ad es.: "La Regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali e politiche e di tutte le componenti della Comunità calabrese, nonché delle comunità dei calabresi nel mondo alla vita delle istituzioni regionali, al fine di realizzare una democrazia compiuta e lo sviluppo civile delle popolazioni" (art. 4, c. 1, delibera legislativa recante lo Statuto Calabria); "Le attività legislative e amministrative della Regione sono informate ai principi della trasparenza e della partecipazione dei cittadini, delle formazioni sociali intermedie, degli enti e delle associazioni che esprimono interessi sul territorio regionale" (art. 10, c. 1, bozza Statuto Campania); "Al fine di rendere effettiva la partecipazione democratica del popolo lucano, la Regione promuove la partecipazione dei singoli, delle formazioni sociali, delle imprese, all'attività politica, legislativa, amministrativa delle istituzioni regionali" (art. 56 bozza Statuto Basilicata); "la Regione riconosce e garantisce la partecipazione dei cittadini, singoli e associati, all'esercizio delle funzioni legislative, amministrative e

diffidenza che traspare dagli Statuti medesimi per le forme più incisive di partecipazione, quelle aventi carattere decisionale. Le forme di referendum previste nei progetti di Statuto non vanno oltre quanto contenuto negli Statuti del 1971⁽⁵⁹⁾, mentre il diritto comparato dimostra che tali forme di partecipazione possono trovare un terreno fertile soprattutto nel livello regionale di governo (come l'esperienza di Svizzera⁽⁶⁰⁾ e Stati Uniti⁽⁶¹⁾ insegna), specie se intesi non come strumenti della "vera democrazia" (quella diretta, contrapposta ingenuamente alla democrazia rappresentativa), ma come *checks* rispetto al potere dei governanti (ovvero se intesi nella prospettiva di Montesquieu e non in quella di Rousseau): in altre parole i referendum a iniziativa popolare, abrogativi ma non solo, potrebbero essere un utile correttivo alla concentrazione dei poteri decisionali nel Presidente della Giunta.

b) Il *recall*. La previsione della revoca su iniziativa popolare del Consiglio e del Presidente della Giunta (con applicazione

di governo degli organi e delle istituzioni regionali" (art. 15, c. 1, bozza Statuto Umbria); "la Regione riconosce e favorisce la partecipazione dei cittadini e delle loro organizzazioni alla formazione e all'attuazione delle politiche regionali. [...] La partecipazione dei cittadini e dei residenti è promossa nelle diverse forme: come iniziativa autonoma verso l'amministrazione, come libero apporto propositivo alle iniziative regionali, come intervento nelle fasi formali di consultazione, come contributo nella verifica degli effetti delle politiche regionali" (art. 75, c. 1 e 3, bozza Statuto Toscana); addirittura "la Regione [...] riconosce nella partecipazione attiva e consapevole dei cittadini l'elemento *essenziale* della vita pubblica democratica" (art. 13, lett. a), delibera legislativa statutaria Puglia, corsivo mio).

(59) Sui problemi che si posero in tale contesto v. M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971; R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. Cost.*, 1974, p. 2763 ss.; R. BIAGI GUERINI, *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. Cost.*, 1978, p. 820 ss.; per le coordinate costituzionali v. in precedenza T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Giuffrè, Milano, 1960.

(60) Si v. I. HANGARTNER, A. KLEY, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Schulthess, Zürich, 2000.

(61) Cfr. ad es. (anche per le controindicazioni di questo fenomeno) C.G. HOLMAN, *La democrazia diretta locale in California*, in *Amministrare*, 1999, n. 2, p. 259 ss. Sul referendum nei Länder austriaci e tedeschi v. rispettivamente P. PERNTHALER (a cura di), *Direkte Demokratie in Ländern und Gemeinden*, Braumüller, Wien, 1980; C. LEHNER, *Volksrechte im österreichischen Verfassungsrecht*, Schulthess, Zürich, 2000; A. WEBER, *Direkte Demokratie im Landesverfassungsrecht*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1985, n. 5, p. 178 ss.

del principio *simul stabunt simul cadent*) potrebbe offrire un interessante meccanismo di responsabilizzazione dei governanti affidato per la sua attivazione non a logiche interne alla classe politica, ma al controllo della cittadinanza attiva. Ovviamente occorrerebbe predisporre idonee cautele per evitare una banalizzazione dello strumento in esame e, d'altro canto, se ne dovrebbe limitare la operatività a logiche *bottom-up*, cioè all'attivazione su iniziativa di una frazione del corpo elettorale e non su iniziativa di un'autorità di governo regionale ⁽⁶²⁾.

c) La funzione del Consiglio delle autonomie locali come organo di raccordo fra la Regione e gli enti locali ⁽⁶³⁾, secondo quanto previsto dall'art. 123, c. 4, potrebbe essere valorizzata facendolo partecipare a tutti i procedimenti decisionali regionali, inclusi quelli legislativi.

d) Un organo di garanzia della legalità statutaria ⁽⁶⁴⁾ potrebbe svolgere la funzione non solo di controllare la qualità della legislazione ed eventualmente la conformità delle leggi regionali allo Statuto, ma più in generale vegliare sul rispetto da parte di ogni organo regionale della sfera di competenza a esso assegnata dallo Statuto, ad es. circa l'uso corretto della forma legislativa e regolamentare per gli atti normativi regionali e circa gli atti atipici del Presidente della Giunta.

e) Tutto ciò premesso, la questione centrale è ovviamente quella di ridefinire il ruolo del Consiglio regionale. Ciò può avvenire su molteplici fronti: la riserva di ampi poteri normativi (con garanzie a fronte della fuga verso i regolamenti ed eventuali forme di partecipazione alla potestà regolamentare regionale); la riserva di un *advice and consent* su tutte le nomine presidenziali; la procedimentalizzazione, con obbligo di passag-

(62) Rinvio agli argomenti svolti (e alla bibliografia citata) in M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi Statuti regionali*, in A. D'ATENA, P. GROSSI (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie. Tra Unione europea e riforme costituzionali. In ricordo di Andrea Paoletti*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 289 ss.

(63) Sugli antecedenti del Consiglio delle autonomie locali v. G. DI COSIMO, *Gli organi di raccordo fra Regioni ed enti locali*, in questa *Rivista*, 1998, n. 6, p. 1013 ss.

(64) La riflessione dottrinale su questo problema ha preso le mosse dal saggio di T. GROPPI, *Quale garante per lo Statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, n. 5, p. 841 ss.

gio in Consiglio regionale, dei poteri politici presidenziali (l'obbligo di presentazione del programma di governo all'inizio della legislatura⁽⁶⁵⁾; l'obbligo di sottoporre al Consiglio regionale un rapporto annuale circa la propria attività; l'operatività della nomina e della revoca degli altri membri della Giunta solo dopo la loro notifica – ed eventualmente discussione – in Consiglio regionale; ecc.), individuando in tal modo strumenti di partecipazione consiliare alla determinazione dell'indirizzo politico della Regione.

Oltre a ciò sarebbe sicuramente utile a rafforzare il ruolo del Consiglio la predisposizione di idonei strumenti di conoscenza e di controllo sulle politiche regionali, che gli consentano di monitorare puntualmente l'implementazione delle leggi. Il modello, da quest'ultimo punto di vista, è sicuramente quello del Congresso degli Stati Uniti. Occorre però ricordare che il Parlamento americano riesce a svolgere egregiamente questa funzione (al punto che si parla di esso come del Parlamento più potente del mondo) in quanto non esiste di norma un *continuum* fra esecutivo e maggioranza parlamentare. Ma l'attuale sistema elettorale regionale mira proprio a determinare quest'ultima situazione, essendo concepito per dotare il Presidente di una maggioranza a esso collegata. Stando così le cose, ed avendo

(65) La previsione nello Statuto regionale di un obbligo di presentazione del programma di governo al Consiglio regionale, seguito da un dibattito ed eventualmente da un voto, non è incompatibile con l'elezione diretta del Presidente della Giunta *ex art. 122, c. 5, Cost.* Quest'ultima esclude, a mio avviso, che l'assunzione della carica possa essere condizionata sospensivamente alla votazione di una mozione di fiducia, ma non che essa possa essere condizionata risolutivamente a una tale mozione o all'approvazione di uno strumento simile, magari idoneo a consentire al Consiglio di esprimere una valutazione sulla composizione della Giunta. Non mi sembra che la sent. 2/2004 frapponga ostacoli a scelte di questo tipo, purché assistite dalla conseguenza *aut simul stabunt aut simul cadent* in caso di voto di disapprovazione consiliare, se configurato come produttivo dell'obbligo giuridico di dimissioni e dissenso su questo punto da S. GRASSI, *Gli Statuti tra armonia e continuità*, cit., pp. 4-5. La sent. 2/2004, infatti, pur muovendo da un'errata nozione di "elezione diretta" ha sanzionato il sistema calabrese in quanto esso prevedeva un sistema a elezione diretta con deroghe al principio *simul stabunt simul cadent* (e quindi allo scioglimento automatico del Consiglio regionale in caso di dimissioni, morte e impedimento permanente del Presidente della Giunta) e non perché era previsto un voto consiliare di ratifica dell'"elezione" popolare.

inoltre il Consiglio la possibilità di approvare una mozione di sfiducia, è piuttosto improbabile che i Consigli regionali riescano a operare con modalità simili a quelle del Congresso americano, la cui forza è prodotta anche dall'assetto della forma di governo in cui è collocato⁽⁶⁶⁾.

Rimane poi la spinosissima questione del sistema elettorale regionale, sulla quale pure la sentenza n. 2 del 2004 rischia di pesare come un macigno⁽⁶⁷⁾, visto che allo Statuto appare pre-

(66) Su quest'ultima incide poi la struttura più *loose* dei partiti politici statunitensi rispetto a quelli europei.

(67) Fra i commenti alla sent. n. 2 del 2004 il più paradossale è quello firmato da S. CECCANTI, *La sentenza sullo statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *forum di Quaderni costituzionali*. Limitandosi a ragionare sul titolo, che riassume efficacemente il contenuto di questo contributo, si può evitare di entrare nel merito circa la chiarezza della sentenza (che in realtà lascia una serie di interrogativi aperti che solo un cieco potrebbe non vedere, su cui si possono trovare dei cenni in questo articolo; elementi di perplessità sono stati del resto evidenziati da tutti i commenti dottrinali successivi alla sentenza, ad eccezione di quello dello stesso Ceccanti) e della sua capacità di convincere il lettore (ognuno finisce per lasciarsi convincere da ciò che è più vicino alle proprie convinzioni). Ciò che sorprende è che questa sentenza possa essere qualificata come "federalista". In tal caso si utilizza tale aggettivo con la stessa chiarezza con cui lo utilizzano i *leaders* della Lega Nord, o forse peggio. L'idea che Ceccanti intende esprimere è che, difendendo l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, si difende la loro legittimazione e la loro autorevolezza e quindi si fa un buon servizio alle Regioni. Ma senza negare che anche in questa affermazione vi sia un fondo di verità (la quale, com'è noto, è sparsa quasi dovunque), l'unico Paese al mondo in cui – a mia conoscenza – si è teorizzato che l'elezione diretta dei vertici degli esecutivi locali era la strada privilegiata per realizzare il federalismo è il Venezuela (vigente la Costituzione del 1961). Con tutto il rispetto, non mi pare un modello costituzionale particolarmente autorevole, anche se l'America Latina, in questo clima di innamoramento diffuso per l'elezione diretta dei vertici degli Esecutivi, diverrà, prima o poi, il continente da cui dovremo andare a prendere lezioni.

D'altro canto il modello dello Stato federale "unitario" (nel senso in cui ne ragiona il classico studio di K. HESSE, *Der unitarische Bundesstaat*, Müller, Karlsruhe, 1962), oggi diffuso sui cinque continenti, trova proprio nell'organizzazione costituzionale degli Stati membri un suo spazio giuridicamente consistente di differenziazione, che si manifesta anche in una differenziazione effettiva tra le diverse forme di governo (e i diversi sistemi politici) delle entità federate. Tale differenziazione è ravvisabile anche in taluni Stati regionali consolidati e trova un suo limite nel principio di omogeneità costituzionale. In questo panorama i casi in cui difetta del tutto l'autonomia "costituzionale" o statutaria degli Stati membri o delle Regioni sono un'eccezione (Canada, India, Nigeria), la quale non impedisce che differenze anche consistenti si manifestino a livello del sistema politico (si pensi al sistema politico del Quebec in Canada, alla estrema diversità dei sistemi di partito negli Stati dell'Unione indiana e

cluso ogni intervento in materia e dato che – prendendo sul serio tale sentenza – gli spazi di differenziazione delle scelte delle leggi regionali sono molto ridotti. Cionondimeno è questo uno dei versanti utilizzabili per un possibile riequilibrio, soprattutto sul piano dei meccanismi di collegamento fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio. In caso di adozione di un sistema elettorale non idoneo ad assicurare automaticamente al Presidente eletto la maggioranza dei seggi nel Consiglio regionale, si potrebbero così porre le premesse di un “*divided government*” all’americana⁽⁶⁸⁾, nel quale si potrebbe trovare un riequilibrio rispetto all’accentramento dei poteri presidenziali nella logica del *continuum* Presidente-Giunta-maggioranza collegata.

– per citare alcuni Stati regionali europei – ai sistemi politici bavarese in Germania e a quelli catalano, galiziano, basco e canario in Spagna (su tutto ciò v. qualche informazione in più nel mio *Nuovi Statuti*, cit., p. 18 ss.).

(68) Secondo F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria*, cit., p. 309, una soluzione di questo tipo non sarebbe in armonia con la Costituzione.