



QUALE AUTONOMIE STATUTARIE DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 2 DEL 2004?

di

Mauro Volpi

(Professore ordinario di diritto costituzionale comparato, Università di Perugia)

19 febbraio 2004

Alla fine la Corte si è pronunciata sui limiti dell'autonomia statutaria regionale in materia di forma di governo. Lo ha fatto con una sentenza che si presta a considerazioni fortemente critiche nel merito della decisione adottata e delle motivazioni che ne stanno alla base e che pone seri interrogativi sulla effettiva ampiezza dell'autonomia statutaria e sulle prospettive dell'utilizzazione di tale autonomia da parte delle Regioni.

Nel merito la Corte sulle questioni della forma di governo e del sistema elettorale si è quasi totalmente appiattita sulle motivazioni poste alla base del ricorso governativo contro una serie di disposizioni dello Statuto adottato dal Consiglio regionale della Calabria. Non avendo cambiato opinione in proposito, non posso che fare rinvio per una lettura critica di quelle motivazioni all'articolo che ho dedicato all'argomento pubblicato nel numero 12/2003 di questa rivista (*Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale*). Mi preme invece sottolineare alcuni passaggi che ritengo particolarmente deboli nella motivazione della sentenza.

Innanzitutto la sentenza è criticabile per quel che non dice. Sembra infatti essere espunto dall'orizzonte concettuale relativo alle modalità di elezione del vertice del potere esecutivo ogni riferimento al sistema della elezione indiretta o di secondo grado, cui la sentenza fa implicitamente e sbrigativamente cenno laddove parla di "molteplici e differenziate definizioni e classificazioni dottrinali in astratto possibili" (n. 4 del considerato in diritto). Eppure era proprio questo il cuore della questione, sulla quale vari giuristi si sono cimentati dando risposte diverse e soprattutto hanno operato classificazioni nient'affatto astratte, ma basate su esperienze reali di notevole importanza, come quella dell'elezione del Presidente degli Stati Uniti, sulla cui qualificazione come elezione popolare "indiretta" o

“diretta” rimane la curiosità inappagata di capire quale sia il punto di vista del giudice costituzionale.

Quanto alla soluzione “calabrese”, l’argomento di fondo utilizzato dalla Corte è che lo Statuto stabilisce un vincolo giuridico alla “nomina” da parte del Consiglio regionale del candidato alla presidenza (e di quello alla vice presidenza) indicato(i) dal corpo elettorale. Ciò deriverebbe dalla previsione che in caso di mancata nomina sancisce lo scioglimento automatico del Consiglio e dalla impossibilità di nominare un qualsiasi altro consigliere eletto. Ora, a mio avviso si può parlare di “vincolo giuridico” solo quando il soggetto chiamato a formalizzare una decisione assunta da un altro soggetto non ha alcuna alternativa in proposito e quindi nel caso di specie solo quando la “nomina” della persona designata costituisce un atto dovuto senza alcun margine di discrezionalità. Ma non era questa l’ipotesi contenuta nello Statuto calabrese, visto che il Consiglio regionale un’alternativa l’aveva, non essendo tenuto ad eleggere i candidati a presidenza e vice presidenza preferiti dal corpo elettorale. Certo la conseguenza prevista era drastica, lo scioglimento automatico del Consiglio, e tale da rendere improbabile l’evenienza, ma questa non era impossibile. A ben vedere poi, quella conseguenza è la stessa stabilita dall’art. 126 c. 3 Cost. nell’ipotesi in cui il Consiglio approvi una mozione di sfiducia contro il Presidente della Regione. Allora cosa si dovrebbe sostenere: forse che esiste l’impossibilità giuridica per il Consiglio di approvare una mozione di sfiducia, data la natura drastica della conseguenza che ne deriva? Evidentemente non è così: entrambe le ipotesi (mancata investitura iniziale e sfiducia successiva) appaiono come altamente improbabili, ma non giuridicamente impossibili né politicamente inverificabili. Infatti il patto programmatico che lega il Presidente alla maggioranza consiliare può rompersi all’inizio o nel corso del mandato, tanto che, salva diversa previsione statutaria, il Consiglio resta libero di approvare una mozione di sfiducia in qualsiasi momento. Quindi l’argomento del Governo, fatto proprio dalla Corte, appare sul piano giuridico del tutto infondato.

Una valutazione analoga va fatta per l’argomento secondo il quale l’autonomia statutaria troverebbe “un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta”, per cui l’elezione di un Vice Presidente sarebbe costituzionalmente illegittima. Ora, non essendovi nessuna disposizione costituzionale che esclude questa ipotesi, sembra di capire che risulterebbe decisiva la “volontà” del legislatore costituzionale di adottare il modello cosiddetto “neoparlamentare”, consistente nella elezione popolare del Primo ministro e nella regola del *simul stabunt simul cadent*. Si tratta, com’è noto, di un ibrido tra forma di

governo parlamentare e presidenziale, che a livello statale è stato sperimentato solo da Israele tra il 1996 e il 2001 (peraltro con adattamenti che l'hanno fatta ritenere "spuria" rispetto all'astratto modello preconizzato da Duverger nel 1956 da molti dei suoi sostenitori italiani), tanto che il riferimento costante (anche della Corte) è al sistema praticato nei Comuni e nelle Province italiane dal 1993. Qui ci si potrebbe limitare ad osservare che per l'appunto lo Statuto calabrese non intendeva recepire in toto quel modello (e che non è certo vietato ibridare un modello teorico già di per sé ibrido), per cui una volta prescelta l'elezione popolare indiretta del Presidente, era del tutto logico individuare chi in casi estremi (incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente, morte e dimissioni non derivanti da un voto di sfiducia o di non fiducia) dovesse subentrare al Presidente e tra le varie possibili soluzioni immaginabili ben poteva essere scelta quella della elezione popolare indiretta di un Vice Presidente. In ogni caso l'elezione popolare del Vice Presidente non può costituire una ragione autonoma di incostituzionalità, ma solo conseguire all'asserita (dalla Corte) natura diretta di tale elezione (e di quella del Presidente). Ma, anche a voler accogliere il punto di vista della Corte, è proprio scontato che, adottando il modello della elezione diretta, gli Statuti non potrebbero prevedere l'elezione contestuale a quella del Presidente di un Vice Presidente destinato a supplire al primo nei casi di impedimento temporaneo o, qualora venga meno per eventi naturali, fino alla data di elezione del nuovo Presidente (e del Consiglio)? Si può ritenere che per incombenze simili non vi sia bisogno di avere un Vice Presidente eletto dal popolo, essendo sufficiente una designazione da parte del Presidente tra i membri della Giunta, ma non esiste nella Costituzione alcun divieto giuridico ad una scelta di quel tipo.

Dalla qualificazione della ipotesi adottata dal Consiglio regionale calabrese come "elezione diretta" la Corte fa discendere logicamente l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie che prevedono il subentro del Vice Presidente in violazione dell'art. 126 c. 3 Cost., che viene considerato come non contrastante con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale. A destare più di una perplessità è però il tenore delle argomentazioni addotte dalla Corte. Probabilmente è frutto di una semplice disattenzione la qualificazione come "poteri (del Presidente) di produrre lo scioglimento del Consiglio", che gli vengono "sottratti" dallo Statuto calabrese, non solo l'ipotesi delle dimissioni volontarie, ma anche le altre nelle quali lo scioglimento del Consiglio deriva automaticamente dall'approvazione di una mozione di sfiducia o da eventi naturali (morte, impedimento permanente, rimozione) che evidentemente escludono l'esercizio di un qualsiasi "potere" da parte del Presidente. E' invece grave l'affermazione secondo la quale in sistemi basati

sull'elezione diretta del vertice dell'esecutivo "non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che.....appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinandosi con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative" (n. 6 del considerato in diritto).

Qui viene data una rappresentazione del modello della elezione diretta molto più sbilanciata di quella teorica e anche di quella configurata dalla Costituzione e adottata in via transitoria nelle Regioni. I casi sono due: o la Corte fa riferimento anche alla forma di governo presidenziale (come lascerebbe intendere il generico riferimento ai "sistemi istituzionali nei quali anche il vertice del potere esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale") e allora, com'è noto, in quel modello è "del tutto irragionevole" che il capo dell'esecutivo possa determinare con le sue dimissioni lo scioglimento dell'organo parlamentare (ché anzi in tale ipotesi subentra nella carica per l'appunto il Vice Presidente eletto dal popolo insieme al Presidente). Oppure fa riferimento alla forma di governo stabilita per Province e Comuni e attualmente anche per le Regioni e allora qui il Consiglio mantiene il potere di sfiduciare il vertice dell'esecutivo, potere che costituisce l'essenza del rapporto fiduciario, visto che esiste in tutte le esperienze parlamentari anche quando non è previsto un voto parlamentare di investitura del Governo. L'affermazione della Corte è quindi teoricamente errata alla radice, ma è rivelatrice di una visione del modello "normale" previsto dalla Costituzione che non risulta lontana dalla realtà. Infatti nel modello "neoparlamentare" la giustapposizione spuria di elementi contraddittori, quello parlamentare della sfiducia e quello presidenziale dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, determina inevitabilmente un netto sbilanciamento a favore del secondo, che può mandare a casa l'organo parlamentare in qualsiasi momento, mentre è del tutto improbabile che questo approvi una mozione di sfiducia con la quale decreterebbe la propria morte prematura. Di più: come vari autori hanno rilevato, se il Consiglio non può produrre cambiamenti di maggioranza, il capo dell'esecutivo ha la possibilità di modificare i contorni della maggioranza uscita dal voto popolare, agitando la minaccia dello scioglimento del Consiglio. Appare allora più corrispondente alla realtà definire la forma di governo in questione come "presidenzialista", visto che non appare in grado di garantire l'effettiva indipendenza del potere legislativo da quello esecutivo.

Nel modello previsto per le Regioni poi lo squilibrio è ancora più netto, dato che in modo del tutto irragionevole lo scioglimento del Consiglio può conseguire anche ad eventi assolutamente impolitici e accidentali. Tale previsione è così sicuramente eccessiva da aver determinato la presentazione a fine ottobre 2003 da parte di esponenti di entrambe le

coalizioni di un d.d.l. di revisione dell'art. 126 c. 3 Cost., il quale prevede che nelle ipotesi di impedimento permanente, morte o dimissioni, conseguenti all'accesso ad una carica ministeriale o a quella di commissario europeo, del Presidente lo Statuto possa prevedere "che il Consiglio nomini un nuovo Presidente o che le sue funzioni vengano esercitate dal Vice presidente, ove previsto".

Ancora meno convincenti sono le argomentazioni della Corte che hanno ritenuto incostituzionali le previsioni statutarie relative al sistema elettorale. La Corte si è basata su un'interpretazione oltremodo rigida della materia elettorale, distinguendola dalla forma di governo, il che le ha consentito di escludere qualsiasi previsione statutaria relativa alla modalità di elezione e ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente, dei membri della Giunta e dei consiglieri, la cui disciplina sarebbe interamente riservata alla legge statale di principio e alla legge elettorale regionale. Per la verità la Corte ha anche affermato che "la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo" (n. 8 del considerato in diritto). Che la contraddittoria formula utilizzata costituisca un omaggio puramente formale alla fonte statutaria è confermato dalle esemplificazioni addotte in motivazione, che fanno riferimento all'eventuale previsione negli Statuti della *prorogatio* degli organi elettivi e del rafforzamento della legge elettorale regionale (prescrivendo ad es. la maggioranza assoluta per la sua approvazione), ma non riguardano in alcun modo le questioni di principio strettamente attinenti alla forma di governo. L'infelice scelta del legislatore costituzionale di scindere la disciplina normativa di materie fortemente connesse, come la forma di governo e il sistema elettorale, è stata tanto irrigidita dalla Corte sulla base di una interpretazione strettamente letterale dell'art. 122 c. 1 Cost. da permettere ormai di formulare solo l'auspicio che la legge elettorale regionale tenga effettivamente conto delle previsioni statutarie sulla forma di governo, non essendovi tuttavia alcuna certezza sul fatto che la maggioranza che su di essa si esprimerà sarà identica a quella che approverà lo Statuto.

In particolare la Corte censura non solo la disposizione statutaria che prevede la formula elettorale proporzionale per l'elezione del Consiglio, ma anche quelle che stabiliscono la contestualità (nella stessa scheda elettorale) del voto popolare per l'elezione del vertice dell'esecutivo e del Consiglio regionale e il limite del doppio mandato alla rieleggibilità del Presidente. Se ne deve dedurre che anche l'eventuale previsione della incompatibilità tra carica di membro della Giunta e di consigliere sarebbe esclusa dal tenore letterale dell'art. 121 c. 1. Lasciando per il momento da parte la questione della formula elettorale, va detto che tutte le altre questioni non "incidono" semplicemente sulla forma di governo, ma "sono" forma di governo, nel senso che si tratta di scelte coesenziali alla

determinazione dei rapporti tra gli organi. Scegliere di eleggere il Presidente contestualmente o meno al Consiglio e soprattutto con voto congiunto o disgiunto rispetto a questo contribuisce a qualificare la forma di governo in senso parlamentare razionalizzato o presidenzialista. Quanto al limite dei mandati, si tratta di una elementare previsione garantistica perfettamente coerente alla forte legittimazione che deriva al Presidente dalla scelta della elezione popolare. Infine la questione della incompatibilità tra carica di governo e di membro dell'organo parlamentare è una tipica "questione costituzionale" che in tutti gli ordinamenti statali nei quali è prevista è sancita nel testo della Costituzione, in quanto attiene direttamente alla configurazione dei rapporti tra Governo e Parlamento.

E' lecito esprimere forti dubbi anche nel merito dell'argomento utilizzato dalla Corte, quello del necessario rispetto della riserva di legge sancita dall'art. 122 c. 1 Cost. Infatti è noto che il valore garantistico della riserva di legge opera verso il basso, verso fonti subordinate alla legge, e non verso l'alto. Nel momento in cui lo Statuto sia per il procedimento stabilito per la sua approvazione sia per la "qualità" dei suoi contenuti, viene a collocarsi su un piano di superiorità rispetto alla legge regionale, esso può ben prevedere norme di principio non contrastanti con quelle della legge statale e tali da garantire che la legge elettorale regionale sia coerente con la lettera e con lo "spirito" delle disposizioni statutarie sulla forma di governo. In particolare poi occorre distinguere tra sistema elettorale in senso lato e formula elettorale. Se la normativa elettorale talvolta definita "di contorno", ma della cui rilevanza nessuno dubita, deve essere contenuta nella legge regionale, una indicazione di principio relativa alla formula elettorale può essere per il legislatore statutario opportuna o addirittura obbligata, ad es. al fine di garantire la coerenza politica tra Presidente e maggioranza consiliare oppure una rappresentanza adeguata della opposizione. Così l'indicazione statutaria del principio proporzionale, corretto da meccanismi tali da consentire il formarsi di una maggioranza e la stabilità di governo, non espropria il legislatore regionale, che sarà chiamato a scegliere nel concreto il criterio di ripartizione dei seggi, l'ampiezza dei collegi e i correttivi opportuni. Alla luce della chiusura manifestata sul punto dalla Corte, non resta che auspicare che gli Statuti rinforzino la legge elettorale regionale, prevedendo ad es. che venga approvata dal Consiglio a maggioranza assoluta, e che questa venga varata contestualmente allo Statuto, magari sulla base di un testo predisposto dalla stessa commissione consiliare incaricata di redigere il secondo.

Anche chi condivide la decisione adottata dalla Corte deve ammettere che l'autonomia statutaria delle Regioni ne esce fortemente ridimensionata, come bene ha messo in luce Stefano Grassi (*Gli statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, in www.federalismi.it,

n. 2/2004). Infatti l'attribuzione agli Statuti della competenza di disciplinare la forma di governo, che costituiva la novità più significativa dell'art. 123 c. 1 Cost., già in parte pregiudicata da disposizioni vincolanti e dalla preferenza per un sistema di elezione popolare e diretta del Presidente contenute nella legge cost. n. 1 del 1999, viene ad essere ulteriormente delimitata. In particolare l'interpretazione del limite della "armonia con la Costituzione" in riferimento sia alle puntuali disposizioni costituzionali sia ad un imprecisato e generico "spirito" della Costituzione, che in materia di forma di governo viene interpretato in modo assolutamente rigido, sottrae alle Regioni qualsiasi spazio di flessibilità e di sperimentazione e rende assai improbabile qualsiasi rivalutazione del ruolo del Consiglio regionale nella determinazione dell'indirizzo politico.

Se si esclude l'elezione consiliare del Presidente, politicamente non proponibile nel contesto dato, poco spazio resta alle Regioni al di fuori della piena accettazione del "modello" presidenzialista. L'unico spiraglio contenuto nella sentenza della Corte sta nel passaggio che nega la natura diretta di "ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento politico" (n. 4 del considerato in diritto). Probabilmente la Corte fa riferimento al testo originario della legge elettorale n. 43 del 1995, ma vi è qualche margine di ambiguità. Potrebbe forse ritenersi legittimo uno Statuto il quale, nel prevedere l'indicazione popolare del Presidente, si limiti a stabilire che la successiva elezione del Consiglio regionale debba avvenire "sulla base dei risultati elettorali" senza introdurre la sanzione dello scioglimento automatico iniziale del Consiglio. In termini politici la scelta del Consiglio sarebbe comunque vincolata, e giova ricordare che risultò tale anche all'indomani delle elezioni del 1995, allorquando tutti i Consigli elessero alla presidenza il capolista del "listino" che aveva ottenuto più voti, mentre le crisi che si determinarono successivamente in alcune Regioni meridionali derivarono dalla debolezza dei meccanismi di razionalizzazione ed in particolare furono facilitate dalla disposizione che prevedeva lo scioglimento del Consiglio solo se il rapporto fiduciario fosse messo in crisi nei primi ventiquattro mesi della legislatura. Si tratterebbe comunque di una strada, che potrebbe essere percorsa ricorrendo a norme razionalizzatrici, ivi compresa una previsione "antiribaltone" nel corso della legislatura. Tuttavia tale via risulterebbe assai stretta ed impervia e sempre esposta ad una impugnativa del Governo dagli esiti incerti.

Quindi lo sbocco più probabile per le Regioni che porteranno a termine l'iter statutario è quello dell'appiattimento sul modello presidenzialista, accompagnato dalla probabile adozione di previsioni statutarie in materia di fonti e di rapporti tra i poteri che dovrebbero

compensare la debolezza organica del Consiglio, ma che potrebbero risultare del tutto incoerenti rispetto al sistema prescelto. Paradossalmente la Corte, nel ribadire la sua recente giurisprudenza circa l'allocazione della potestà regolamentare, attribuita alla completa discrezionalità del legislatore statutario, offre una sponda a soluzioni incoerenti e pasticciate. Una cosa è riconoscere sul punto un margine di autonomia dello Statuto e ritenere legittima la previsione dello Statuto calabrese che ha attribuito al Consiglio la potestà regolamentare delegata dallo Stato; cosa ben diversa è sostenere che lo Statuto possa attribuire qualsiasi tipo di potestà regolamentare, anche esecutiva o attuativa di leggi regionali, al Consiglio. Insomma l'evenienza di un Presidente eletto direttamente dal popolo, ma privo di poteri e costretto ad alternare negoziazioni e minacce nei confronti del Consiglio, mentre non rivaluterebbe in nulla il ruolo di quest'ultimo, potrebbe dare vita ad un sistema di governo stabile ma inefficiente e bloccato.

In altri termini l'ampio spazio che la Corte sembra riconoscere alla regolamentazione statutaria del sistema delle fonti contrasta con l'esigua autonomia concessa alla fonte statutaria sulla forma di governo. Infatti, com'è noto, tra i due aspetti vi è una stretta connessione, poiché dietro l'assetto del sistema delle fonti vi sono gli organi ed i rapporti tra i poteri e l'incoerenza delle scelte incide negativamente sul rendimento di entrambi.

In conclusione la previsione che pessimisticamente formulo è che la maggioranza delle Regioni non scioglieranno il nodo della forma di governo, preferendo affrontare le elezioni del 2005 con l'attuale regime transitorio. Ciò sarebbe negativo per due ragioni: per le previsioni discutibili contenute nel sistema attuale (a cominciare dall'esistenza del cd. "listino" che determina la maggioranza in Consiglio), ma soprattutto per l'incapacità acclarata che risulterebbe a carico delle Regioni di utilizzare al meglio gli spazi di autonomia e le nuove competenze attribuiti dalla riforma del titolo V. Ciò non esclude peraltro che nelle future legislature, attutita la ubriacatura personalistica e presidenzialistica e verificato il funzionamento squilibrato e forse anche inefficiente del "modello", alcune Regioni decidano di tornare all'elezione consiliare del Presidente. Con buona pace dei presidenzialisti ad oltranza.