CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **2/2004** (ECLI:IT:COST:2004:2)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CHIEPPA** - Redattore: **DE SIERVO** - Relatore: **CAPOTOSTI**
Udienza Pubblica del **25/11/2003**; Decisione del **18/12/2003**
Deposito del **13/01/2004**; Pubblicazione in G. U. **21/01/2004**
Norme impugnate:
Massime: **28199 28200 28201 28202 28203 28204 28205 28206 28207**
Atti decisi:

N. 2

SENTENZA 18 DICEMBRE 2003 - 13 GENNAIO 2004

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Riccardo CHIEPPA; Giudici: Gustavo ZAGREBELSKY, Valerio ONIDA, Carlo MEZZANOTTE, Fernanda CONTRI, Guido NEPPI MODONA, Piero Alberto CAPOTOSTI, Annibale MARINI, Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 33; 34, comma 1, lettera i); 38 comma 1, lettere a) ed e); 43, comma 2; 50 comma 5 e 51 della deliberazione legislativa statutaria della Regione Calabria approvata in seconda deliberazione, ai sensi dell'art. 123 Cost., il 31 luglio 2003, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5 settembre 2003, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 68 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nella udienza pubblica del 25 novembre 2003 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi l'Avvocato dello Stato Ignazio F. Caramazza per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Vincenzo Cerulli Irelli e Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 5 settembre 2003, depositato il successivo 12 settembre e iscritto al n. 68 del 2003 del registro ricorsi, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 33; 34, comma 1, lettera *i*); 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 43, comma 2; 50, comma 5 e 51 dello statuto della Regione Calabria, approvato in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*), 121, 122, 123, primo comma, e 126 della Costituzione, nonché al principio di separazione dei poteri.

2. - In riferimento all'art. 33 dello statuto, la difesa erariale sostiene che l'art. 122, ultimo comma, e l'art. 126, terzo comma, della Costituzione, stabilirebbero un vincolo di interdipendenza tra la Giunta con il suo Presidente - ove eletto a suffragio universale e diretto - ed il Consiglio, espresso dal principio *simul stabunt simul cadent,* posto a garanzia della stabilità dell'esecutivo regionale.

L'art. 126, terzo comma, della Costituzione dovrebbe infatti essere letto in correlazione con l'art. 122, quinto comma, della Costituzione, ai sensi del quale il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto.

Dal combinato disposto di dette norme si ricaverebbe, quindi, che lo statuto regionale può discostarsi dal principio *simul stabunt simul cadent*, esclusivamente nel caso in cui sia stato previsto un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso da quello a suffragio universale diretto (sentenza n. 304 del 2002).

Secondo il ricorrente, l'art. 33 dello statuto calabrese avrebbe violato le succitate norme. In base alle disposizioni di tale articolo oggetto delle censure dello Stato, i candidati alle cariche sia di Presidente che di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale, sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale e sono poi nominati dal Consiglio regionale nella sua seduta di insediamento; in questa stessa occasione è approvata la mozione sul programma di governo da essi presentata in Consiglio (commi 1 e 2); viene stabilito, inoltre, che la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale (comma 3); infine, la norma statutaria, al comma 4, stabilisce che, nei casi di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta, a questi subentra il Vice Presidente, il quale - una volta confermato dal Consiglio - tornerà a disporre del potere di provocare eventualmente lo scioglimento del Consiglio nelle ipotesi in cui non potesse più ricoprire la carica o si dimettesse.

Ad avviso della difesa erariale, l'art. 33, disciplinando una forma di elezione sostanzialmente diretta a suffragio universale - tanto che stabilisce lo scioglimento del Consiglio regionale nel caso di mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dall'elettorato - contrasterebbe con la Costituzione in quanto non prevede, in riferimento ai casi di cessazione dal mandato del Presidente della Giunta previsti dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale, disponendo invece che al Presidente subentri il Vice Presidente. Questa procedura, quindi, violerebbe sia l'art. 126, sia l'art. 122 della Costituzione, poiché inciderebbe sulla "materia elettorale", coperta da riserva di legge regionale.

3. - L'Avvocatura generale dello Stato sostiene inoltre che il combinato disposto degli artt. 34, comma 1, lettera *i*) e 43, comma 2, dello statuto attribuirebbero illegittimamente al Consiglio regionale l'esercizio di una potestà regolamentare, nella forma dei regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva il cui potere regolamentare sia stato delegato dallo Stato alle Regioni, in presenza dell'art. 121 della Costituzione che, invece, non prevede la potestà regolamentare del Consiglio, così come a livello nazionale non si attribuisce detta potestà al Parlamento.

L'illegittimità delle norme sarebbe confortata dalla considerazione che, anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione, il Governo, in diverse occasioni, ha esercitato il potere di rinvio in riferimento a leggi regionali attributive della potestà regolamentare ai Consigli regionali.

4. - Relativamente all'art. 38, primo comma, lettere *a*) ed *e*), dello statuto, il ricorrente osserva che questa norma, disciplinando aspetti della materia elettorale, si porrebbe in contrasto con l'art. 122, primo comma, della Costituzione, il quale dispone che il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente e dei membri della Giunta, nonché dei consiglieri regionali devono essere disciplinati con legge regionale, nel quadro dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica. In particolare, si sottolinea nel ricorso, che la lettera *a*) del primo comma dell'art. 38 prevede un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza.

L'introduzione nello statuto di norme in materia elettorale violerebbe la riserva di legge regionale e limiterebbe i poteri del Consiglio regionale, realizzando al tempo stesso un "rafforzamento" della fonte statutaria e determinando in tal modo anche una lesione del principio di democrazia diretta. La norma impugnata, infatti, sottrarrebbe al *referendum* popolare le norme elettorali, dato che, ai sensi dell'art. 11 dello statuto in esame, il *referendum* non è ammesso per l'abrogazione delle norme statutarie.

Inoltre, le lettere *a*) ed *e*) dell'art. 38 si porrebbero in contrasto con l'art. 123, primo comma, della Costituzione, in quanto estenderebbero la disciplina dello statuto a materia non prevista dalla norma costituzionale.

5. - In relazione all'art. 50 dello statuto, il ricorrente osserva che la norma disciplina l'organizzazione amministrativa regionale ed in particolare la figura dei dirigenti regionali, relativamente ai quali il quinto comma dell'art. 50 dispone: "Nell'esercizio della potestà statutaria, legislativa e regolamentare, la Regione provvede a disciplinare il regime contrattuale dei dirigenti, l'attribuzione e la revoca degli incarichi, l'accertamento delle responsabilità e la comminazione delle sanzioni, nonché ad istituire il ruolo dei dirigenti della Regione e il ruolo dei dirigenti del Consiglio regionale".

Il riferimento ad una disciplina regionale del regime contrattuale dei dirigenti regionali violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia "ordinamento civile", in quanto a questa sarebbero riconducibili sia gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato che del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del diritto sindacale. Ed infatti, nel documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 21 marzo 2002 è stato espressamente affermato: "Poiché il rapporto di lavoro pubblico è stato fatto rientrare nella disciplina privatistica, possiamo quindi concludere che, parimenti ai lavoratori privati, anche per quelli alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, il legislatore regionale trova un limite invalicabile nella contrattazione nazionale, che può a sua volta ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore regionale".

6. - Il ricorrente sostiene, infine, che l'art. 51 dello statuto violerebbe l'art. 123, primo comma, della Costituzione, in quanto ha ad oggetto l'esercizio della potestà normativa

tributaria della Regione e quindi regola una materia che non rientra tra quelle che, secondo la norma costituzionale, possono costituire oggetto di disciplina da parte dello statuto.

7. - Nel giudizio si è costituita la Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e comunque infondato.

Relativamente alle censure aventi ad oggetto l'art. 33, la resistente osserva che esse sarebbero infondate, in quanto, sotto un profilo strettamente formale, elezione "a suffragio universale" vorrebbe dire che il Capo dell'esecutivo - nella specie, il Presidente della Giunta regionale - "deve essere eletto da tutti i soggetti facenti parte dell'ordinamento". L'elezione "a suffragio diretto" si avrebbe infatti quando tutti i titolari dell'elettorato attivo scelgono direttamente ed immediatamente il Capo dell'esecutivo in un'unica fase, senza che la loro scelta sia filtrata o mediata o comunque interferita da altri meccanismi o organi o procedure, con la conseguente immediata preposizione dell'eletto nella carica a cui è destinato. Nella norma impugnata, invece, non vi sarebbero siffatti caratteri, in quanto mancherebbe l'universalità del voto, nonché l'immediatezza tra il voto degli elettori e la sussunzione dell'eletto alla carica di Presidente, dato che il potere di conferire la carica di Presidente al candidato spetta al Consiglio regionale e non direttamente al corpo elettorale.

Infatti, nonostante che l'art. 33 disponga che i candidati alla carica di Presidente e di Vice Presidente debbano essere indicati sulla scheda elettorale e votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale, dal comma 2 risulta che, anche dopo tale investitura - che dovrà essere concretamente modulata dalla legge elettorale regionale - essi rimangono meri candidati, poiché è solo il voto del Consiglio regionale a conferire loro la carica in questione. Ed è appunto per questo che l'art. 33, comma 8, stabilisce che l'insediamento avviene solamente dopo l'avvenuta elezione consiliare, non dopo la proclamazione degli eletti, dato che nel modello prescelto il voto degli elettori non realizza la preposizione degli eletti nella carica.

Questa ricostruzione sarebbe confortata anche dalla sentenza n. 304 del 2002, che - nel respingere la tesi della difesa della Regione, secondo la quale l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 non avrebbe realizzato una vera e propria elezione a suffragio universale e diretto - ha ritenuto inutile approfondire nel merito la natura dell'elezione disciplinata dalla norma transitoria della legge cost. n. 1 del 1999, in considerazione dell'assimilabilità "nella valutazione del legislatore costituzionale" di questa elezione "ad una vera e propria elezione a suffragio diretto": assunto, quest'ultimo, dimostrato, secondo la citata sentenza n. 304 del 2002, dalla riproduzione nel comma 2 dell'articolo 5 del principio *simul stabunt, simul cadent*.

Peraltro, secondo la resistente, nel sistema transitorio, anche in mancanza di previsione espressa, avrebbe dovuto ritenersi operante il meccanismo della "reciproca dissoluzione", in virtù dell'art. 126, ultimo comma, della Costituzione. Infatti, l'elezione del Presidente della Giunta regionale disciplinata dall'art. 5, comma 1, della legge cost. n. 1 del 1999, configurerebbe chiaramente un'elezione "a suffragio universale e diretto", in quanto la norma dispone che "è proclamato Presidente della Giunta regionale il candidato (capolista della lista regionale) che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale", senza necessità di alcun tipo di mediazione.

Diversamente accadrebbe, invece, nel sistema definito dallo statuto della Regione Calabria, nel quale la scelta del corpo elettorale risulterebbe "filtrata" dall'intervento consiliare, quindi inidonea a determinare il conferimento della carica in mancanza dell'elezione da parte del Consiglio regionale.

Sotto il profilo sostanziale, la scelta operata con lo statuto in esame non costituirebbe affatto "una forma di elezione sostanzialmente diretta", in quanto neppure è stata prevista un'elezione di tipo indiretto conformata sul modello nordamericano.

Secondo la resistente, ulteriori ragioni conforterebbero la propria tesi.

In primo luogo, diversamente dal modello statunitense, il Consiglio regionale potrebbe scegliere di non nominare quali Presidente e Vice Presidente i candidati indicati dal corpo elettorale, pur così determinando il proprio autoscioglimento.

In secondo luogo, i membri del Consiglio regionale non sarebbero assimilabili ai "grandi elettori", in quanto farebbero parte di un "collegio perfetto" che deve votare sia per i candidati al vertice della Giunta, sia sul programma da questi presentato, previo dibattito, nelle forme previste dal regolamento interno (articolo 33, comma 2). Questo meccanismo assicurerebbe al Consiglio la facoltà di nominare soggetti tali da rappresentare gli interlocutori naturali nella cogestione della attività di indirizzo politico. Dunque, il programma della coalizione che vince le elezioni ed esprime i candidati alla Presidenza e alla Vicepresidenza (il programma della campagna elettorale) non si trasformerebbe automaticamente in programma di governo e quindi in indirizzo politico, in quanto, perché ciò avvenisse, sarebbe necessario un voto del Consiglio sul programma.

Ad avviso della Regione, il sistema prescelto si imperniererebbe su due fondamentali meccanismi: l'immissione nell'ufficio di Presidente (e di Vice Presidente) solo dopo il voto del Consiglio e solo in ragione di esso; l'approvazione consiliare del programma di governo, in forza dei quali si instaura tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto politico diverso rispetto a quello che consegue dall'elezione a suffragio universale e diretto.

Né sarebbe possibile equiparare qualsiasi legittimazione popolare del vertice dell'esecutivo, ovvero qualsiasi meccanismo di stabilizzazione del medesimo, all'elezione a suffragio universale e diretto.

La conclusione, secondo la resistente, è che nello statuto in esame l'indicazione popolare non sarebbe vincolante, e la Regione Calabria, nell'esercizio della propria autonomia statutaria, avrebbe preferito un'elezione del Presidente della Giunta diversa da quella a suffragio universale e diretto, derogando legittimamente all'articolo 126, terzo comma, della Costituzione; inoltre, nell'ambito della autonomia in tema di "forma di governo" *ex* art. 123, primo comma, della Costituzione, la Regione avrebbe legittimamente previsto che il Vice Presidente subentri al Presidente della Giunta - con l'imprescindibile consenso del Consiglio - qualora questi muoia, sia affetto da impedimento permanente, sia rimosso, si trovi in una situazione di incompatibilità sopravvenuta, o rassegni le dimissioni in assenza di una esplicita rottura del rapporto fiduciario, allo scopo di evitare che eventi accidentali concernenti la vita del Presidente impediscano alla maggioranza scelta dagli elettori di realizzare il programma di governo.

Il Presidente resterebbe "il vero *dominus* della Giunta e arbitro della legislatura", avendo anche "ampia possibilità di far ricorso al voto di fiducia", mentre il Vice Presidente entrerebbe in gioco solo per far realizzare integralmente il programma.

Secondo la resistente, l'art. 33 dello statuto non violerebbe neppure la riserva di legge regionale in materia elettorale di cui all'art. 122 della Costituzione. Invero, indipendentemente dal fatto che l'Avvocatura dello Stato non avrebbe indicato quali disposizioni dell'articolo 33 inciderebbero sulla materia, il fondamento dell'intera disciplina da esso recata sarebbe rinvenibile nell'art. 123, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui include nel contenuto necessario dello statuto "la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". D'altronde è la stessa Costituzione che, all'art. 122, quinto comma, stabilisce che "il Presidente della Giunta, salvo che lo statuto disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto".

Ad avviso della Regione, in particolare, il comma 7 della disposizione impugnata, nel

prevedere quale causa di ineleggibilità l'aver ricoperto per due mandati consecutivi (superiori a trenta mesi) la carica di Presidente della Giunta, disciplinerebbe una peculiare causa di ineleggibilità strettamente legata alla "forma di governo" e direttamente incidente sull'uso di strumenti come quello della questione di fiducia, di cui all'articolo 37, comma 3, dello statuto, potendo svolgere un'importante ruolo deterrente rispetto al ricorso allo stesso.

Inoltre, l'incensurabilità del comma 8 - concernente la *prorogatio* della Giunta e del suo Presidente - sarebbe confortata dalla sentenza di questa Corte n. 196 del 2003: lo statuto in esame, all'art. 19, stabilisce la *prorogatio* della Giunta e del suo Presidente, e questa norma sarebbe stata richiamata dalla Corte nella succitata sentenza, a dimostrazione della naturale riconducibilità di una tale materia nell'alveo delle disposizioni statutarie.

8. - La Regione Calabria, in linea subordinata, per il caso in cui si ritenesse che la norma impugnata abbia introdotto una elezione del Presidente della Giunta a suffragio universale e diretto, ha chiesto che questa Corte sollevi dinnanzi a sé la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 126, terzo comma, della Costituzione, in riferimento agli articoli 3, 97, 123, 92 e 94, della Costituzione.

Ad avviso della Regione, l'art. 126, terzo comma, della Costituzione, prevedendo lo scioglimento automatico del Consiglio anche in relazione ad eventi che colpiscono accidentalmente la vita personale del Presidente della Giunta, quali la morte, l'impedimento permanente, o le dimissioni volontarie non dovute ad una previa mozione di sfiducia, realizzerebbe una scelta irragionevole, in contrasto con il principio del parlamentarismo, recepito negli artt. 92 e 94, della Costituzione, in quanto, pur in assenza di rotture del rapporto fiduciario, impedirebbe alla maggioranza consiliare, che è espressione della maggioranza del corpo elettorale, di portare ad attuazione il programma di governo votato dagli elettori. Infatti, se la *ratio* del meccanismo *simul stabunt, simul cadent* è quella di garantire una maggiore stabilità degli esecutivi regionali, sarebbe irragionevole che per eventi accidentali, i quali non pongono in discussione il rapporto di fiducia, si debba necessariamente procedere a nuove elezioni.

Pertanto, secondo la resistente, ragionevolmente lo statuto calabrese avrebbe previsto una figura quale quella del Vice Presidente che, in virtù dell'indicazione popolare, con la volontà del Consiglio, può subentrare al Presidente, allo scopo di permettere di realizzare il programma di governo sulla scorta del quale i cittadini hanno scelto la maggioranza consiliare.

In ordine all'ammissibilità della questione di costituzionalità avente ad oggetto una norma costituzionale, la Regione richiama la sentenza di questa Corte n. 1146 del 1988.

9. - Secondo la Regione Calabria, anche le censure concernenti l'art. 34, comma 1, lettera *i*), e l'art. 43, comma 2, dovrebbero essere ritenute infondate.

L'art. 43, nel distribuire la potestà regolamentare tra gli organi della Regione, attribuisce alla Giunta una generale competenza regolamentare - nella forma dei regolamenti esecutivi, dei regolamenti di attuazione e di integrazione delle leggi regionali, dei regolamenti "delegati" nelle materie di competenza esclusiva regionale e dei regolamenti di organizzazione dell'Amministrazione regionale - riservando al Consiglio la facoltà di esercitarla solo limitatamente ai "regolamenti di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva delegata dallo Stato" (comma 2).

Il principio della separazione dei poteri che, secondo il ricorrente, sarebbe violato dalla norma impugnata, non potrebbe viceversa ritenersi vulnerato dalla attribuzione al Consiglio della potestà regolamentare delegata dallo Stato ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, sia in considerazione dell'attribuzione alla Giunta del nucleo tradizionale della potestà regolamentare (quella esecutiva ed integrativo-attuativa delle leggi regionali), sia alla

luce della *ratio* dell'attribuzione al Consiglio di detta potestà, da identificarsi nell'esigenza di realizzare una soluzione che garantisca le situazioni giuridiche soggettive dei cittadini, in quanto le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato tendenzialmente incidono sulle medesime più di quanto sulle stesse non incidano le leggi regionali.

Inoltre, sotto il profilo storico, la previsione si ricollegherebbe al testo originario dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione, il quale attribuiva ai Consigli regionali la potestà regolamentare, diversamente da quanto stabilito per il Parlamento, con previsione che, alla luce dei lavori dell'Assemblea costituente, avrebbe dovuto essere interpretata come attributiva al Consiglio regionale della potestà regolamentare esclusivamente in riferimento all'attuazione delle leggi statali (tesi peraltro disattesa nella legislazione e nella prassi).

Pertanto, ad avviso della Regione Calabria, la scelta realizzata con lo statuto sarebbe in "armonia con lo spirito del Costituente", apparendo opportuno che la delicata potestà in esame sia gestita dall'organo rappresentativo del corpo elettorale, che fungerebbe "da *longa manus* del legislatore nazionale".

In contrario, secondo la resistente, non rileverebbe la circostanza che, dopo l'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento affari regionali, con parere reso il 15 marzo 2000, abbia ritenuto riservato alla Giunta regionale il potere regolamentare, nonché ricordare che il Governo ha disposto il rinvio delle delibere legislative regionali, che continuavano ad attribuire detto potere ai Consigli regionali. Infatti, la posizione assunta dal Governo non riguardava il tipo di regolamenti qui in esame, "trattandosi di una tipologia all'epoca sconosciuta", in quanto non era ancora entrata in vigore la legge cost. n. 3 del 2001 che ha previsto, al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni la potestà regolamentare nelle materie di legislazione esclusiva statale.

Da altro punto di vista, gli argomenti dell'Avvocatura sarebbero da rigettare in considerazione della tesi - sostenuta anche da parte della dottrina - secondo la quale la legge cost. n. 1 del 1999, modificando il testo del secondo comma dell'articolo 121, della Costituzione, avrebbe attribuito agli statuti regionali la facoltà di scegliere l'organo o gli organi cui attribuire la potestà regolamentare. In tal senso deporrebbero il "significativo silenzio sul punto della disposizione costituzionale" (art. 121, secondo comma, della Costituzione), la considerazione che spetta comunque al Consiglio regionale la fissazione dei confini tra la disciplina legislativa e la disciplina regolamentare, nonché un significativo *obiter dictum* contenuto nell'ordinanza di questa Corte n. 87 del 2001.

10. - La resistente contesta poi le censure riferite all'art. 38, comma 1, lettera *a*) ed *e*), anzitutto ricordando che questa Corte, con la sentenza n. 196 del 2003, ha precisato che "la disciplina statutaria, cui è demandata la definizione della forma di governo regionale, condiziona inevitabilmente, in parte, il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio".

Il principio sarebbe confortato dalla considerazione dottrinale secondo la quale il sistema elettorale sarebbe una delle principali variabili della forma di governo, sicché apparirebbe "del tutto fisiologica" - dunque pienamente ammissibile - non solo "un'interferenza", ma addirittura "una vera e propria interposizione statutaria tra la normativa di principio statale (espressamente stabilita o desumibile) e la normativa di dettaglio regionale" in materia elettorale.

In particolare, il modello di forma di governo scelto dalla Regione Calabria avrebbe quali corollari alcune scelte di fondo in tema di sistema elettorale; tra queste, il premio di maggioranza, necessario a garantire la stabilità di governo, nel rispetto del principio di rappresentanza delle minoranze, tutelato dalla previsione della elezione su base proporzionale, risultando inoltre garantita statutariamente la piena libertà di voto dell'elettore, grazie al voto

di preferenza.

D'altronde, queste opzioni non inciderebbero sul libero esplicarsi della legge regionale e sui poteri del Consiglio, dato che residuerebbero alla legge regionale ambiti di scelta di non poco conto.

In ogni caso, secondo la resistente, l'art. 38, lettera *e*), non violerebbe il principio della "riserva di legge regionale", né limiterebbe i poteri del Consiglio o contrasterebbe con i principi della legge statale, in quanto si limiterebbe a riprodurre il contenuto dell'art. 122, primo comma, della Costituzione.

Ancora, l'art. 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*), non potrebbe essere ritenuto lesivo del "principio di democrazia diretta", in quanto spetterebbe allo statuto disciplinare l'iniziativa popolare referendaria, come prescritto dall'art. 123, primo comma, della Costituzione, non rilevando in senso inverso che le relative norme siano sottratte al *referendum* abrogativo; ciò in quanto esse resterebbero comunque suscettibili di essere sottoposte a *referendum* consultivo. Inoltre, nella medesima direzione deporrebbe la circostanza secondo la quale sarebbe comunque garantita la facoltà dei cittadini di esprimersi sul contenuto dello statuto per mezzo del *referendum* confermativo *ex* art. 123, terzo comma, della Costituzione.

11. - In riferimento alla censura concernente l'art. 50, la Regione Calabria - pur ammettendo che "sicuramente la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, quella contenuta nelle leggi civili, può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia 'ordinamento civile'" - osserva peraltro che a tale materia non potrebbero essere ricondotte le procedure e le modalità della contrattazione collettiva, da ritenersi riservate all'autonomia degli enti. In ogni caso - nota la resistente - già oggi parte della contrattazione collettiva si svolgerebbe in sede regionale ed in ambito locale.

La norma statutaria si limiterebbe a richiamare questa realtà: e cioè che la Regione disciplina con propri provvedimenti normativi il regime contrattuale dei dirigenti, ovviamente per la parte di propria competenza.

In relazione al documento della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome del 21 marzo 2002, citato dall'Avvocatura, la Regione evidenzia che lo stesso preciserebbe che all'interno della disciplina del rapporto di lavoro pubblico sono compresi profili ancora oggi disciplinati in regime pubblicistico e, quindi, di competenza esclusiva delle Regioni (inerendo all'ordinamento ed all'organizzazione amministrativa delle Regioni).

12. - Quanto alle censure concernenti l'art. 51 dello statuto, ad avviso della resistente esso recherebbe una disciplina tale da costituire "essenzialmente una ripetizione del dettato costituzionale", in quanto i primi quattro commi dell'articolo 51 riprodurrebbero quasi fedelmente le disposizioni dell'art. 119, della Costituzione, limitandosi, per alcune di esse, "a svolgerne i contenuti". Ciò varrebbe per il comma 2 dell'art. 51, il quale stabilisce che la Regione deve esercitare con la legge la propria competenza in materia di applicazione di entrate e tributi propri, specificando i contenuti di questa competenza; per il comma 3, lettera *b*), che prevede il coinvolgimento della Regione nel procedimento di definizione, da parte dello Stato, dell'entità e delle modalità di distribuzione del fondo perequativo; per il comma 5, che riproduce l'art. 120, primo comma, della Costituzione.

L'art. 51, comma 6, attribuisce, infine, alla Regione il potere di stabilire, con legge, forme di controllo della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, previsione questa rispettosa delle norme costituzionali. Ciò in conseguenza della soppressione dei controlli eteronomi realizzata dalla legge cost. n. 3 del 2001, che peraltro non impedisce l'introduzione all'interno di ciascun ente di forme di controllo endogeno dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Dunque, ad avviso della resistente, la norma impugnata sarebbe conforme alla Costituzione ed alla legge statale di attuazione della legge cost. n. 3 del 2001. In realtà, le censure svolte nel ricorso riguarderebbero non già il contenuto della norma, bensì la mera esistenza di una disciplina statutaria in materia e si fonderebbero, con affermazione indimostrata, sul fatto che le linee generali della organizzazione finanziaria e tributaria della Regione non sarebbero riconducibili al concetto di "principi di organizzazione e di funzionamento".

L'art. 51 comunque non sarebbe illegittimo, in quanto gli statuti regionali possono arricchirsi di contenuti nuovi ed eventuali, come testimonierebbero le molte disposizioni - non impugnate - contenute nel Titolo I dello statuto concernente i principi fondamentali.

13. - In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale ha ribadito i rilievi di costituzionalità svolti nel ricorso, innanzi tutto in riferimento all'art. 33 dello statuto della Regione, sostenendo in particolare che la tesi della difesa regionale, secondo la quale ci si troverebbe dinanzi ad una forma di governo diversa da quella della elezione diretta del Presidente regionale, sarebbe inaccettabile, perché la norma censurata stabilirebbe un caso di "nomina vincolata da parte del Consiglio". Inoltre la figura del Vice Presidente non sarebbe prevista dall'art. 121 della Costituzione, mentre, d'altra parte, l'art. 122 della Costituzione prevederebbe solo l'elezione diretta del Presidente.

Sul piano delle ragioni sottostanti alla riforma costituzionale del 1999, nella memoria si evidenzia inoltre come una delle scelte fondamentali sia consistita nel "vincolo gravante sulle due coalizioni contrapposte di designare il leader di governo nel momento del voto", attribuendogli adeguati poteri: tale scelta sarebbe stata sostanzialmente - ma chiaramente - elusa dalle disposizioni dello statuto calabrese.

Quanto alla tesi subordinata sollevata dalla Regione Calabria, relativa alla pretesa incostituzionalità del terzo comma dell'art. 126 della Costituzione, l'Avvocatura dello Stato sostiene che la questione sarebbe in parte inammissibile, perché tale sindacato dovrebbe prendere a parametro "non già qualsivoglia norma costituzionale, ma solo quelle che esprimono i 'principi supremi dell'ordinamento costituzionale', che sono contenuti, tradizionalmente, nella parte prima della Costituzione". Il riferimento, invece, alla pretesa lesione del principio di ragionevolezza porrebbe una questione manifestamente infondata, dal momento che i poteri presidenziali apparirebbero "mezzo perfettamente congruente con il fine" perseguito, consistente in una maggiore stabilità politica.

In relazione al rilievo di costituzionalità relativo alle disposizioni dell'art. 38 in materia elettorale, l'Avvocatura in particolare afferma che la riserva di legge regionale sarebbe violata in quanto la norma statutaria impugnata non costituirebbe parte della disciplina della forma di governo regionale.

In ordine al rilievo di costituzionalità concernente l'esercizio della potestà regolamentare da parte del Consiglio regionale, l'Avvocatura dichiara di prendere atto di quanto stabilito dalla sentenza di questa Corte n. 313 del 2003.

In relazione alla disposizione relativa alla disciplina contrattuale dei dirigenti regionali, di cui all'art. 50, l'Avvocatura conferma i propri rilievi, che sarebbero rafforzati dalla recente sentenza di questa Corte n. 314 del 2003.

L'Avvocatura conferma, infine, il rilievo di costituzionalità relativo all'art. 51 dello statuto calabrese, in particolare sottolineando che la potestà normativa delle Regioni in materia tributaria sarebbe estranea all'art. 123 della Costituzione, il quale delimiterebbe "rigorosamente le materie che formano legittimo oggetto della potestà di regolazione statutaria".

14. - In prossimità dell'udienza anche la Regione Calabria ha presentato una memoria, nella quale ribadisce le proprie argomentazioni a difesa delle disposizioni impugnate.

In relazione all'art. 33 dello statuto, la Regione conferma che si è voluta compiere una scelta istituzionale diversa da quella della elezione a suffragio diretto del Presidente ed anzi asserisce che "lo statuto calabrese si muove (…) nell'ambito della forma di governo parlamentare con i correttivi che l'evoluzione recente del sistema politico italiano ha prodotto".

Con riferimento all'art. 38, la memoria difensiva afferma in particolare che i contenuti di questo articolo non sarebbero altro che la enunciazione di principi resi necessari dalle scelte che lo statuto compie in tema di forma di governo della Regione.

Relativamente alla questione concernente la potestà regolamentare, la memoria difensiva concorda sul fatto che la questione sia da ritenere risolta dalla recente giurisprudenza costituzionale.

In relazione al regime contrattuale dei dirigenti, invece, si ribadisce che la materia contrattuale "è distribuita tra il livello statale e il livello regionale, a seconda delle rispettive competenze".

Da ultimo, per ciò che concerne l'art. 51, si evidenzia nuovamente che in esso sarebbero "elencati principi del tutto corrispondenti a quelli di cui all'art. 119 della Costituzione".

Considerato in diritto

1. - Il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 33; 34, comma 1, lettera *i*); 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*); 43, comma 2; 50, comma 5 e 51 dello statuto della Regione Calabria, approvato in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *l*); 121, 122, 123, primo comma e 126 della Costituzione, nonché al principio di separazione dei poteri.

L'art. 33 viene impugnato perché, disciplinando la elezione del Presidente e del Vice Presidente della Giunta da parte del corpo elettorale e la loro necessaria successiva designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta, a meno di un automatico scioglimento del Consiglio stesso, nonché prevedendo che il Vice Presidente subentri nella carica al Presidente in caso di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte, violerebbe gli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma, della Costituzione. Ciò in quanto, malgrado un meccanismo di elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto, si verrebbe ad eludere il principio *simul stabunt, simul cadent*, che è derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dalla elezione a suffragio universale e diretto.

Tale disposizione statutaria violerebbe, inoltre, l'art. 122, primo comma, della Costituzione, perché inciderebbe inevitabilmente sulla materia elettorale, riservata alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

Gli artt. 34, comma 1, lettera *i*) e 43, comma 2, nell'attribuire l'esercizio della potestà regolamentare al Consiglio regionale nel caso dei regolamenti di attuazione o di integrazione in materie di legislazione esclusiva dello Stato da questo delegati alle Regioni, violerebbero l'art. 121 della Costituzione, che attribuirebbe l'esercizio del potere regolamentare della Regione alla Giunta regionale; sarebbe violato, inoltre, il principio della separazione dei poteri.

L'art. 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*), disciplinando alcuni aspetti della materia elettorale,

contrasterebbe con gli artt. 122, primo comma, e 123, primo comma, della Costituzione, in quanto violerebbe la riserva di legge regionale nella suddetta materia e, irrigidendo la disciplina della materia in questione, determinerebbe la sottrazione al corpo elettorale della possibilità di esprimersi mediante *referendum* su di essa.

L'art. 50, comma 5, viene impugnato perché, attribuendo alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti regionali, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia "ordinamento civile" a cui sarebbero riconducibili gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi anche dell'attuale rapporto di pubblico impiego, oltre che la disciplina del diritto sindacale.

L'art. 51, infine, viene censurato perché, disciplinando l'esercizio della potestà normativa tributaria della Regione, violerebbe l'art. 123, primo comma, della Costituzione, che non prevede tale materia tra quelle che possono costituire oggetto di disciplina da parte dello statuto regionale.

2. - La Regione Calabria si è ritualmente costituita in giudizio, sostenendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza di tutte le censure prospettate nel ricorso. Inoltre, la resistente ha chiesto in subordine, nell'ipotesi in cui dovesse essere ritenuta fondata la prima censura proposta dal Governo ricorrente, che questa Corte sollevi dinnanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, terzo comma, della Costituzione, per violazione degli articoli 3**,** 97, 123, 92 e 94 della Costituzione e dei principi supremi che da tali disposizioni si deducono. Ciò perché la previsione dello scioglimento automatico del Consiglio regionale anche in relazione ad eventi che colpiscano accidentalmente la persona del Presidente della Giunta, quali la morte, l'impedimento permanente o le dimissioni volontarie non dovute ad una previa mozione di sfiducia, costituirebbe una scelta irragionevole ed in contrasto con il principio del parlamentarismo (desumibile dagli artt. 92 e 94 della Costituzione), dato che si impedirebbe alla maggioranza consiliare di portare ad attuazione il programma di governo, pur in assenza di rotture del rapporto fiduciario.

3. - La risoluzione delle suesposte questioni di costituzionalità rende opportuno premettere alcune considerazioni sull'ampiezza e sui limiti del potere statutario delle Regioni ad autonomia ordinaria dopo l'adozione del nuovo Titolo V della Costituzione, che ha fatto propria, ma anche integrato in un rinnovato contesto, la riforma costituzionale introdotta dalla legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*). Ciò anche in considerazione del fatto che il presente giudizio riguarda la prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno statuto impugnata dallo Stato.

Questa Corte ha già chiarito in precedenti sentenze alcuni profili relativi alla fonte normativa statutaria, ora speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo (cfr. sentenza n. 304 del 2002) e meglio definita nella ampiezza delle materie ad essa riservate, indicate nel primo e nel terzo comma dell'art. 123 della Costituzione (la determinazione della "forma di governo" e dei "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", la disciplina dell'"esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione", nonché "la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali", la disciplina del Consiglio delle autonomie locali).

In questi ambiti la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione ed alle attese di un'istituzione regionale decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità: dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme

chiaramente deducibili dalla Costituzione, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare allorché ha negato che essa sia comprimibile "in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile" o "tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori" (sentenza n. 313 del 2003).

Al tempo stesso, però, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, questa Corte ha chiarito che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente "ogni disposizione della Costituzione", ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria "armonia con la Costituzione" (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti "dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione" (sentenza n. 196 del 2003).

Da tali premesse la necessità di una lettura particolarmente attenta dei rapporti e dei confini fra le diverse aree normative affidate agli statuti o alle altre fonti legislative statali o regionali, senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati.

4. - Sulla base di quanto detto, vanno anzitutto affrontati i diversi rilievi di costituzionalità sollevati nei riguardi dell'art. 33 della delibera legislativa di adozione dello statuto calabrese. Le censure prospettate dal ricorrente sono genericamente rivolte alla disposizione nel suo complesso; tuttavia, in considerazione delle motivazioni addotte nel ricorso, l'oggetto del giudizio cui è chiamata questa Corte può essere riferito ai commi 1, 2, 3, 4, 5, e 7 (quindi ne sono esclusi i commi 6 e 8).

Le censure sono fondate.

La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha sostituito non solo l'art. 123 della Costituzione, ma ha mutato radicalmente gli artt. 121, 122 e 126 della Costituzione, in particolare prevedendo la elezione del Presidente della Regione "a suffragio universale e diretto" come soluzione prescritta "salvo che lo statuto regionale disponga diversamente", e imponendola (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999) come soluzione transitoria "fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'art. 122 della Costituzione".

L'esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali.

A tal fine la soluzione istituzionale prescelta è stata quella che lo stesso titolo della legge definisce "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale", espressione ricorrente nel quinto comma dell'art. 122 della Costituzione e nel terzo comma dell'art. 126 della Costituzione, e poi sostanzialmente sviluppata nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 come soluzione provvisoriamente vigente fino all'adozione dei nuovi statuti regionali e delle conseguenti leggi elettorali regionali.

Al di là delle molteplici e differenziate definizioni e classificazioni dottrinali in astratto possibili, specie sulla base della comparazione fra i diversi sistemi di selezione dei vertici degli organi di governo delle varie istituzioni, questa Corte ha già rilevato nella sentenza n. 304 del 2002 con riferimento all'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999, che "nella valutazione del legislatore costituzionale l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio

diretto". Può inoltre aggiungersi che analogo sistema, anch'esso definito elezione "a suffragio universale e diretto" dall'art. 46 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), è invero da tempo previsto dalla legislazione relativa all'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (questa normativa - come ben noto - in realtà risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81 recante "*Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, del consigliere provinciale*"), e ha preceduto largamente la legge costituzionale n. 1 del 1999, rispetto alla quale anzi ha sicuramente costituito un importante modello di riferimento.

Mentre senza dubhbio non equivale ad 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 politico, il sistema elettorale configurato dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 disciplinano certamente una forma di "elezione diretta del Presidente della Giunta regionale" (come appunto recita il titolo della legge costituzionale).

Ciò, in primo luogo, attraverso la previsione di una futura "normale" forma di governo espressa sinteticamente con le parole "Presidente eletto a suffragio universale e diretto" e caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale); in secondo luogo, attraverso la analitica disciplina - in via transitoria, in stretto parallelismo e per la prima volta a livello regionale - di un tipo di elezione diretta del Presidente della Giunta, con la previsione dell'elezione del candidato che, inserito a capo di una lista elettorale, consegua il maggior numero dei voti a livello regionale e con il riconoscimento al Presidente eletto degli identici poteri previsti dagli articoli 122, quinto comma, e 126, terzo comma, della Costituzione.

Tale scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta, pur imposta temporaneamente al sistema politico regionale ed anche indicata come "normale" possibilità di assetto istituzionale, può essere però legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali. Peraltro, questa possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli diversi di forme di governo regionali non fondate sull'elezione diretta del Presidente della Giunta trova 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, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici.

Ciò sembra pienamente condiviso dalla stessa Regione Calabria, che infatti sostiene di aver fatto una scelta istituzionale diversa da quella della elezione a suffragio diretto del Presidente, fondamentalmente perché l'immissione nell'ufficio di Presidente (e di Vice Presidente) avverrebbe solo dopo il voto del Consiglio e solo in ragione di esso, mentre l'approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto politico diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto. Per tali ragioni la difesa della resistente giunge ad asserire che "lo statuto calabrese si muove (...) nell'ambito della forma di governo parlamentare con i correttivi che l'evoluzione recente del sistema politico italiano ha prodotto".

Peraltro, non può non notarsi che il sistema configurato nell'art. 33 del testo statutario appare invece caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice

Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla "nomina" da parte del Consiglio regionale; questa diversità appare tuttavia essenzialmente formale se si considera che, ai sensi del secondo comma dell'art. 33, il Consiglio regionale procede "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, nella sua prima seduta" e che "la mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale". Ciò porta a ritenere che il Consiglio regionale sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento.

Al tempo stesso, diversamente da quanto normalmente accade quando si conferisce un potere di nomina, per l'art. 33 nessun altro consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice Presidente: ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale.

Non a caso, al Presidente "nominato" restano alcuni degli speciali poteri attribuiti dalla Costituzione al Presidente eletto (nomina e revoca dei componenti della Giunta, scioglimento del Consiglio regionale se viene adottata una mozione di sfiducia nei suoi riguardi), mentre gli vengono sottratti i poteri di produrre lo scioglimento del Consiglio nei casi in cui si verifichi la sua "rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie" (per citare l'elencazione di cui al terzo comma dell'art. 126 della Costituzione).

In particolare, l'eliminazione del potere presidenziale di fare eventualmente venir meno, tramite le proprie dimissioni, la permanenza in carica dello stesso Consiglio regionale, riduce radicalmente i suoi poteri di indirizzo, laddove il Vice Presidente, ne può disporre ove subentri nella presidenza. Ad ulteriore rafforzamento di quest'ultima figura, che appare tutt'altro che marginale nel testo statutario malgrado che non risulti fra gli organi regionali necessari di cui al primo comma dell'art. 121 della Costituzione, vi è inoltre da considerare che la "mozione sul programma di governo" (di cui al secondo comma dell'art. 33) è presentata al Consiglio regionale sia dal Presidente che dal Vice Presidente.

Se si aggiunge che nel sistema dello statuto calabrese deliberato dal Consiglio regionale il Presidente non può nemmeno porre autonomamente la questione di fiducia (così l'art. 34, comma 1, lettera *f*), dal momento che deve previamente conseguire il consenso della Giunta su questa iniziativa, ne emerge una figura politica dai poteri sostanzialmente ridotti rispetto a quelli attribuiti dalla Costituzione al Presidente "eletto a suffragio universale e diretto".

Sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Al tempo stesso, il primo comma dell'art. 33, prescrivendo analiticamente che "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", 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"; potrebbe anche aggiungersi che comunque è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura "a suffragio universale e diretto".

5. - La dichiarazione di illegittimità costituzionale, sotto i profili indicati, dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7, della delibera legislativa in questione comporta che essa sia estesa, ai sensi

dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, all'art. 15, all'art. 16, comma 2, lettere *a*) e *b*), nonché all'art. 38, comma 1, lettera *c*), della medesima delibera legislativa, che disciplinano alcune fasi ulteriori dei procedimenti di cui all'art. 33 o fanno esplicito riferimento agli istituti ivi previsti.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, infatti, la dichiarazione di illegittimità conseguenziale può essere applicata anche ai giudizi in via principale (sentenze n. 20 del 2000, n. 441 del 1994 e n. 34 del 1961), in quanto esprime un principio di diritto processuale che è valido per tutte le questioni di legittimità costituzionale previste dal Capo II della predetta legge n. 87, come si desume anche dalla dizione letterale del citato art. 27.

6. - Occorre affrontare, a questo punto, la richiesta, avanzata in via subordinata dalla Regione resistente, che questa Corte sollevi dinnanzi a sé la "questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, comma 3, della Costituzione, per violazione degli articoli 3, 97, 123, 92 e 94 della Costituzione" e, in particolare, del principio del parlamentarismo che ne sarebbe deducibile, secondo il quale un'assemblea elettiva non potrebbe essere sciolta per eventi accidentali in permanenza del rapporto fiduciario.

La Regione sostiene la richiesta sulla base della nota giurisprudenza di questa Corte, che ha riconosciuto la possibilità di sottoporre a giudizio di costituzionalità anche leggi costituzionali che siano ritenute confliggenti con i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988).

Non occorre in questa sede considerare che la Regione Calabria ha prospettato un dubbio di costituzionalità relativo ad una disposizione facente parte del testo costituzionale (l'art. 126, terzo comma), anziché della disposizione contenuta nell'art. 4 della legge costituzionale n. 1 del 1999, sostitutiva del testo precedente.

Peraltro, la questione che si chiede di sollevare risulta manifestamente infondata, dal momento che non solo la stessa forma di governo di tipo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale, ma lo stesso titolo V della Costituzione prevede esplicitamente la possibilità di diverse forme di governo a livello regionale, per di più espressamente caratterizzandone quella in certa misura "normale", salva diversa volontà espressa tramite apposite disposizioni statutarie difformi, con l'elezione diretta del Presidente della Giunta. Di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto (e sicuramente una impegnativa scelta politica del genere non appare annoverabile fra gli "eventi accidentali", come invece asserisce la difesa regionale).

7. - Le censure di illegittimità costituzionale relative agli articoli 34, comma 1, lettera *i*), e 43, comma 2, sono infondate.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che la mera abrogazione, ad opera dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1999, nel testo dell'art. 121 della Costituzione della precedente disposizione che attribuiva necessariamente l'esercizio della funzione regolamentare al Consiglio regionale - mentre non sono rinvenibili norme esplicite od anche implicite che limitino sul punto la discrezionalità statutaria - affida pienamente allo statuto la disciplina di tale funzione, che può essere anche alquanto articolata, a seconda delle diverse tipologie di fonti regolamentari (sentenze n. 313 e n. 324 del 2003).

Su questo piano l'art. 43 dello statuto calabrese disciplina diversi tipi di regolamenti regionali, per lo più attribuendone l'adozione alla Giunta, salvo appunto gli speciali regolamenti "di attuazione e di integrazione in materia di legislazione esclusiva" dello Stato che da questo siano stati delegati alle Regioni: attribuzione al Consiglio regionale che appare tutt'altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale (e ciò anche al di là della specifica particolare importanza dell'una o dell'altra materia).

8. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*), sono fondate.

Il primo comma dell'art. 122 della Costituzione determina, in parte esplicitamente ma in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali.

Anzitutto dispone che la legge della Repubblica stabilisce i principi fondamentali in tema di "sistema di elezione" e di determinazione dei "casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali"; e sui medesimi temi viene al contempo riconosciuta una competenza del legislatore regionale per tutta la parte residua.

Inoltre, lo stesso primo comma dell'art. 122 prevede che la legge statale "stabilisce anche la durata degli organi elettivi" ed in questo caso sembra trattarsi di una competenza legislativa piena.

In questo quadro la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo: questa stessa Corte, ad esempio, ha riconosciuto che spetta allo statuto regionale "la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni", in quanto istituto che "riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto" (sentenza n. 196 del 2003). Ma poi, più in generale, sono le scelte statutarie in tema di fonti normative (come, ad esempio, la prescrizione, inserita proprio nel primo comma dell'art. 38, che la legge elettorale regionale debba essere approvata a maggioranza assoluta) e di forma di governo regionale che possono indirettamente condizionare la legislazione elettorale regionale.

A questo proposito, peraltro, 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 pariordinate: 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 ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla 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.

9. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 50, comma 5, è infondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna tale disposizione dello statuto solo "nella parte in cui attribuisce alla potestà statutaria, legislativa e regolamentare della Regione la disciplina del regime contrattuale dei dirigenti", poiché in tal modo riconoscerebbe alla Regione stessa competenze riservate allo Stato ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera *l)*, della Costituzione (materia "ordinamento civile"), atteso che gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del rapporto sindacale, rientrerebbero nella nozione di "diritto civile".

La Regione Calabria riconosce in modo espresso che sicuramente la disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, quella contenuta nelle leggi civili, può essere attratta alla competenza legislativa dello Stato nell'ambito della materia "ordinamento civile"; peraltro, la resistente sostiene che andrebbe escluso che a questa materia siano riconducibili le procedure e le modalità della contrattazione collettiva, da ritenersi riservate all'autonomia degli enti direttamente interessati. In ogni caso - sempre secondo la resistente - già oggi parte della contrattazione collettiva si svolge in sede regionale ed in ambito locale. La norma statutaria si limiterebbe quindi a richiamare questa realtà, e cioè che la Regione disciplina con provvedimenti normativi il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti, ovviamente per la parte di sua competenza; ma anche se si affermasse la contrattazione a livello nazionale dei dirigenti regionali, "la norma manterrebbe la sua validità relativamente agli aspetti della disciplina contrattuale che restano affidati alla competenza regionale".

Una interpretazione del genere della disposizione statutaria deve essere considerata non implausibile e compatibile con la disciplina costituzionale, nonché con la stessa legislazione statale vigente in materia di ordinamento della dirigenza pubblica; se, infatti, la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni (da ultimo, le sentenze n. 314 e n. 274 del 2003), le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che "le Regioni a statuto ordinario, nell'esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell'art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)" (art. 27, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

10. - La censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 51 è infondata.

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 51 dello statuto solo perché, "disciplinando la potestà normativa tributaria della Regione, statuisce su materie che non rientrano tra quelle che l'art. 123 della Costituzione attribuisce agli statuti regionali, e che consistono nella forma di governo e nei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento", e violerebbe l'art. 123, primo comma, della Costituzione.

Una tesi del genere, nella sua perentorietà, non può essere condivisa, dal momento che la riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza di questa Corte (cfr. ad esempio, sentenze n. 921 e n. 829 del 1988) riconoscono da tempo la 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 (tra l'altro, non poche disposizioni del genere sono presenti nello statuto calabrese e non sono state impugnate); contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica (sentenza n. 171 del 1999).

Peraltro i riferimenti a tale potestà contenuti nell'art. 51 non vanno oltre una parafrasi di quanto contenuto nei commi secondo, terzo e quinto dell'art. 119, nonché nel comma primo dell'art. 120 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7, dello statuto della Regione Calabria, approvato in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003;

dichiara, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 15; dell'art. 16, comma 2, lettere *a*) e *b*), e dell'art. 38, comma 1, lettera *c*), del predetto statuto della Regione Calabria;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del predetto statuto della Regione Calabria;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 34, comma 1, lettera *i*), e 43, comma 2, del citato statuto della Regione Calabria, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 121 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50, comma 5, del predetto statuto della Regione Calabria, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 del citato statuto della Regione Calabria, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 123 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, terzo comma, della Costituzione, in riferimento agli artt. 3, 97, 123, 92 e 94 della Costituzione e, in particolare, al principio del parlamentarismo che ne sarebbe deducibile, che la Regione Calabria ha chiesto a questa Corte di sollevare dinnanzi a sé con la memoria di costituzione in giudizio.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 dicembre 2003.

F.to:

Riccardo CHIEPPA, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 gennaio 2004.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.