

Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre

(nota a Corte cost. n. 2/2004)

di Nicola Vizioli *

1. La sent. n. 2/04 sulla delibera statutaria della Regione Calabria è interessante sotto un duplice profilo: sia quello prettamente giuridico poiché la Corte prosegue nella sua opera di interpretazione dell'art. 123 Cost., iniziata con la sent. n. 304/02, sia sotto quello più strettamente politico poiché tra le varie questioni toccate vi è il fulcro delle nuove competenze statutarie: la forma di governo regionale.

Com'è noto, infatti, la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha attribuito alle Regioni la possibilità di scegliere la propria forma di governo all'interno del quadro normativo delineato dalla Costituzione con la particolarità che alcune di queste disposizioni (artt. 121, c. 5 e 126, c. 3) sono inderogabili da parte dello statuto solo nel caso in cui esso opti per un Presidente «eletto a suffragio universale e diretto». In questo caso la Costituzione prevede che la sorte del Consiglio regionale sia connessa in modo indissolubile a quella del Presidente. Il venir meno di quest'ultimo anche per accadimenti che potrebbero non essere legati a motivi politici (quali, ad esempio, le dimissioni volontarie) o che sicuramente non lo sono (morte o impedimento permanente) comporta, per espressa previsione dell'articolo 126 Cost., lo scioglimento automatico del Consiglio. È quindi comprensibile che molti Consigli non abbiano accolto con favore questa applicazione particolarmente rigida del principio *simul stabunt simul cadent*. Né d'altra parte, dal punto di vista politico, alle Regioni sembra facilmente percorribile la strada di una forma di governo di tipo parlamentare classico sia pure con indicazione - magari normativamente prevista - del candidato Presidente da parte degli elettori, analogamente a quanto, di fatto, accade a livello nazionale. La vicenda friulana, in cui un simile sistema è stato bocciato da un *referendum* - a dire il vero non particolarmente partecipato - sembra infatti confermare una diffusa ostilità popolare verso siffatta forma di governo.

Alcune Regioni - e tra queste la Calabria che per prima è giunta al traguardo dell'approvazione statutaria - hanno tentato quindi la quadratura del cerchio attraverso l'elaborazione di meccanismi, non privi di originalità istituzionale, che, nell'intento dei Consigli, danno un certo rilievo alla volontà popolare senza però concretare un'elezione diretta e quindi consentendo agli statuenti di derogare le norme costituzionali altrimenti inderogabili.

In estrema sintesi: lo statuto calabrese ha previsto che il Presidente e il Vicepresidente siano indicati sulla scheda e «votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale» (art. 33, c. 1). Da tale indicazione non discende però un'automatica preposizione alla carica poiché è il Consiglio, in cui lo schieramento che ha indicato i candidati più votati possiede la maggioranza in virtù di un apposito premio (art. 38, c. 1, lett. a)), che li «nomina» e «approva la mozione sul programma di governo». La mancata «nomina» del *ticket* presidenziale uscito vincente dalle elezioni comporta lo scioglimento del Consiglio (art. 33, c. 2). L'eventuale successivo venir meno della fiducia concessa comporta «le dimissioni del Presidente e lo scioglimento del Consiglio» (art. 33, c. 6) mentre in caso di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente, questi viene sostituito dal Vicepresidente (art. 33, c. 4); il venir meno di quest'ultimo, quale che sia la causa, comporta invece l'automatico scioglimento del Consiglio (art. 33, c. 5).

La dottrina si è divisa in modo abbastanza netto sulla legittimità costituzionale di tale forma di governo (e il dialogo tra Guzzetta e Volpi in questo forum è per molti versi emblematico) ed anche tra i critici del "modello calabrese" non è forse un caso che vi sia chi ponga l'accento sul fatto che si tratti di un'elezione diretta mascherata e chi invece lo consideri un "ritorno al passato" a causa di un'asserita enfattizzazione del ruolo del Consiglio e dei partiti che lo compongono. Comunque, tornando alla contrapposizione tra i sostenitori della legittimità e quelli dell'incostituzionalità della forma di governo calabrese, tutto lascia credere che un'identica frattura si sia verificata all'interno della Consulta. Infatti, in assenza dell'istituto della *dissenting opinion*, l'unico sintomo evidente di tale situazione consiste, come nel caso della pronuncia in questione, nella (non eccezionale ma comunque rara) mancata coincidenza tra il giudice relatore e quello redattore. Una difformità che, oltre ad essere manifestazione un sicuro dissenso del primo, è solitamente sintomo di una divergenza più ampia (e non ricomponibile) all'interno del collegio.

Prescindendo dalla terminologia ambigua (forse volutamente ambigua, come suggerisce Ruggeri) usata dallo statuyente

calabrese, è evidente - come è stato sottolineato da Volpi - che l'elezione del Presidente non rientra nel concetto di elezione diretta elaborato dalla dottrina poiché tale è da considerarsi solo quella in cui la preposizione alla carica è diretta conseguenza del solo atto elettorale.

Non è quindi un caso che la Corte giunga a concludere per l'illegittimità solo dopo aver rifiutato di prendere in considerazione le classificazioni dottrinali a favore di una ricostruzione della volontà del legislatore. Il giudice delle leggi si impegna nel dimostrare - a dire il vero con qualche smagliatura - che il sistema provvisorio previsto dall'art. 5 della l. cost. n. 1/99 altro non è che un'elezione a suffragio universale e diretto per poi concludere che il sistema ideato dal Consiglio calabrese non è sostanzialmente difforme da questo e quindi va anch'esso qualificato come a suffragio universale e diretto. Nella motivazione della Corte c'è però una notevole sproporzione tra i mezzi argomentativi e le conclusioni raggiunte. Il giudice delle leggi si sofferma nel dimostrare quanto generalmente riconosciuto da tutti (compreso dalla Regione nella sua memoria) e cioè che il sistema transitorio costituisce un'elezione a suffragio universale e diretto ma poi liquida con poche parole ed in modo pressoché apodittico il vero fulcro della questione, ossia l'elemento di difformità tra il sistema elettorale provvisorio dell'art. 5 e il sistema previsto dalla deliberazione statutaria. Non si può infatti giustificare l'assimilazione di tale ultimo sistema ad un'elezione diretta con l'asserzione per cui, poiché la mancata «nomina», che dovrebbe avvenire «sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori», comporta lo scioglimento, ne consegue un vincolo *giuridico* alla scelta (e quindi si tratterebbe di un'elezione diretta), confortando poi tale lettura con l'osservazione che il Consiglio non è libero di scegliere tra più candidati. Questa impossibilità di optare per un candidato diverso non per ciò solo rende l'intervento dell'organo assembleare una presa d'atto obbligata di quanto già deciso dal corpo elettorale. Il Consiglio infatti conserva una sua sia (pur ristretta) libertà d'azione potendo decidere, per quanto ciò sia improbabile anche in ragione della prossimità temporale tra la candidatura e la prima riunione dell'organo, di non confermare l'indicazione popolare. Non a caso è previsto che nella stessa riunione il Consiglio non solo proceda alla «nomina» del Presidente e dal suo vice ma anche all'approvazione del programma di governo da loro presentato.

Ma che questo sia, giuridicamente, il fulcro della questione è un'osservazione tutt'altro che nuova. Ciò che invece stupisce nella lettura della pronuncia costituzionale è che il giudice delle leggi non abbia fatto ricorso a strumenti più flessibili che pure aveva a disposizione. Sarebbe stato certo più convincente, arrivare alle stesse conclusioni, rifacendosi direttamente al concetto di armonia in base al quale, secondo la giurisprudenza della Corte, non è sufficiente che lo statuto sia rispettoso della lettera della Costituzione ma occorre altresì che non ne eluda lo spirito (sent. n. 304/02).

2. Che la sentenza non sia però pienamente soddisfacente dal punto di vista tecnico lo si vede anche dal modo in cui è stata affrontata l'altra rilevante questione collegata alla forma di governo. Mi riferisco, ovviamente, alle interferenze tra statuto e legge elettorale su cui non è difficile prevedere che il giudice costituzionale sarà chiamato presto a tornare.

La questione è particolarmente delicata perché, come riconosce anche la Corte, sulla materia convergono le competenze di tre distinte fonti: a) la legge statale - peraltro non ancora approvata ad oltre quattro anni dalla riforma costituzionale - che oltre a stabilire la durata degli organi elettivi deve dettare i principi fondamentali della materia (art. 122, c. 1 Cost.), b) la legge (ordinaria) regionale che deve sicuramente disciplinare il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità di Presidente, giunta e consiglieri (art. 122, c. 1 Cost.) e c) lo statuto regionale che, in virtù della competenza a decidere sulla forma di governo, è chiamato «a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo».

La Corte in questa occasione non nega la rilevanza della ricostruzione dottrinale, che da tempo ha messo in evidenza come la materia elettorale sia elemento integrante e indispensabile nella determinazione della forma di governo, ma giustifica l'incostituzionalità di alcune disposizioni dello statuto con la pariordinazione dei due articoli della Costituzione attributivi delle competenze alle distinte fonti primarie e, da ciò, deduce la suddivisione cui si è appena fatto cenno. La ricostruzione astratta della Corte, indubbiamente ineccepibile sul piano delle fonti, va però vista anche nei suoi possibili effetti e nell'applicazione che concretamente la Consulta ne ha fatto.

In base al contrasto con l'art. 122, c. 1 Cost. la Corte ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale, oltre che dell'art. 33, c. 1, anche dell'art. 38, c. 1, lett. a) ed e). Secondo quest'ultima disposizione la legge elettorale regionale, nel rispetto dei principi fondamentali della legge statale, avrebbe dovuto tra le altre cose prevedere «i casi di ineleggibilità e di incompatibilità dei Consiglieri, nonché i casi di incompatibilità del Presidente, del Vice Presidente e dei componenti,

anche esterni, della Giunta». Tale disposizione è stata ritenuta illegittima in quanto «sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo» determina un contenuto della legge regionale diverso da quello previsto costituzionalmente. Se si esclude il richiamo alla nomina di assessori esterni al Consiglio - ipotesi questa che rientra pienamente nelle competenze statutarie (non a caso l'art. 35, c. 4 che prevede espressamente tale possibilità non è stato impugnato dal Governo) -, dal confronto con l'art. 122, c. 1 Cost. si rileva che la differenza sul piano oggettivo è determinata dal mancato richiamo alle cause di ineleggibilità del Presidente. In pratica si tratta, sotto questo aspetto, di una perifrasi incompleta del disposto costituzionale. In quanto tale, però, la disposizione avrebbe dovuto essere considerata legittima a giudicare da quel che sostiene la Corte in un altro punto della stessa decisione (n. 10 del considerato in diritto), e comunque non in possesso di una forza giuridica tale da esimere la legge regionale dal «rispetto della Costituzione» (art. 117, c. 1 Cost.) e quindi dal prevedere cause di ineleggibilità del Presidente. Dal punto di vista soggettivo la difformità riguarda, evidentemente, la figura del Vice Presidente ma, a questo punto, sarebbe stato preferibile trattare la questione insieme alla forma di governo magari dichiarandone l'illegittimità parziale ex art. 27, l. n. 87/53 (cosa che ha fatto nell'occasione per gli artt. 15, 16, c. 2, lett. a) e b) e 38, c. 1, lett. c)).

Un'osservazione di carattere speculare rispetto a quella appena vista riguarda invece l'art. 33, c. 7 della deliberazione statutaria. La Corte, davanti al ricorso riguardante l'articolo nel suo complesso ha ritenuto che i profili di incostituzionalità relativi alla forma di governo non riguardassero i commi 6 e 8. A ben vedere però neppure il comma 7 sembra censurabile per contrasto con gli artt. 122, c. 5 e 126, c. 3 Cost.. Esso infatti recita «la carica di Presidente della Giunta regionale non può essere ricoperta per più di due mandati consecutivi. Non sono considerati eventuali mandati di durata inferiore a trenta mesi». Naturalmente il legislatore calabrese nell'approvarla pensava al sistema che aveva elaborato e al possibile avvicendamento tra Presidente e Vice Presidente ma è indubbio che la disposizione abbia pienamente senso anche al di fuori di quel sistema ben potendo il mandato durare un tempo inferiore ai trenta mesi, sia che si opti per l'elezione diretta, sia che la scelta del Presidente venga rimessa al solo Consiglio. Quindi, semmai, l'incostituzionalità dovrebbe dipendere dal contrasto con l'art. 122, c. 1, Cost. che peraltro la Corte ha esplicitamente richiamato nel sanzionare l'incostituzionalità dell'art. 33, c. 1, che pure è stato ritenuto illegittimo anche per violazione degli artt. 122, c. 5 e 126, c. 3 Cost.

Una disposizione quale quella dell'art. 33, c. 7 incide fortemente anche sulla forma di governo poiché limita in modo notevole i poteri che sul Consiglio ha un Presidente dopo che ha compiuto i primi trenta mesi del suo secondo mandato. Ancora più evidente è l'intreccio tra i due ambiti nell'art. 38, c. 1, lett. a), - dichiarato anch'esso costituzionalmente illegittimo per violazione della riserva di cui all'art. 122, c. 1 Cost. - che prescrive per l'elezione del Consiglio un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza. È infatti evidente che rimandare tali scelte di fondo alla legge elettorale regionale rischia, nonostante l'organo deliberante sia lo stesso, di creare delle incongruenze che potrebbero seriamente compromettere la funzionalità stessa degli organi di governo dell'ente. È allora forse il caso di chiedersi se non fosse preferibile una ricostruzione diversa che facesse rientrare comunque le scelte di fondo come questa nell'ambito della forma di governo ferme restando le competenze della legge statale di principio e di quella regionale ordinaria.

3. Venendo alla richiesta della difesa regionale affinché la Corte, in via subordinata, sollevasse davanti a se stessa una questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, c. 3 Cost., sembra il caso di sottolineare un paio di aspetti.

In primo luogo un passaggio dal significato incerto che potrebbe essere inteso come riconoscimento da parte della Corte della piena sottoponibilità al suo giudizio anche delle disposizioni della Costituzione per violazione dei principi supremi. Una lettura questa che sembrerebbe estendere quanto affermato dalla sent. n. 1146/88 che riconosceva il sindacato della Corte sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, ma che si porrebbe però in contrasto con la sent. n. 47/91 in cui il giudice delle leggi aveva testualmente affermato che alla Corte «non è dato (...) di riscrivere alcun punto del testo della Carta costituzionale, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947». Quindi verosimilmente il periodo in questione va inteso come conferma della precedente giurisprudenza: la Corte può prendere in considerazione la richiesta regionale non in quanto riguardante una disposizione della Carta, ma in quanto introdotta successivamente con una legge di tipo costituzionale.

Il secondo aspetto, riguarda invece le ragioni che la Corte porta a sostegno della manifesta infondatezza della questione. In sintesi la difesa regionale chiedeva alla Consulta di pronunciarsi sulla ragionevolezza e sulla compatibilità con i «principi del parlamentarismo» dell'art. 126, c. 3 Cost. nella parte in cui accoglie il principio *simul stabunt, simul cadent* 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».

Oltre vent'anni fa un noto giurista spagnolo (in seguito anche Presidente del *Tribunal constitucional*), Pedro Cruz Villalón, scriveva un articolo, rimasto famoso, intitolato *La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa* in cui si chiedeva cosa avrebbe pensato un ipotetico giurista persiano in merito alla distribuzione territoriale del potere in Spagna se si fosse limitato a leggere il testo costituzionale. Oggi ci si potrebbe chiedere cosa penserebbe lo stesso giurista persiano sulla forma di governo regionale italiano se limitasse la sua lettura alle argomentazioni della Corte sulla questione sollevata dalla difesa della Regione in merito alla ragionevolezza dell'art. 126, c. 3. Il quadro che infatti emerge è quello di una forma di governo in cui sembrerebbe non esistere il rapporto di fiducia tra il Presidente e il Consiglio e in cui l'unico motivo di dimissioni del Presidente sembrerebbe dipendere dall'impossibilità politica di attuare il suo programma di governo.

Queste numerose ambiguità, non nuove nella giurisprudenza della Corte sulle questioni più complesse, dovrebbero forse dare nuova linfa alle riflessioni sull'opportunità di introdurre nel nostro ordinamento degli istituti come quello dell'opinione dissenziente e dell'opinione concorrente anche se le asprezze della lotta politica nazionale e i suoi toni, spesso sopra le righe, inducono ad una particolare prudenza.

4. Qualche ultima parola meritano poi, a chiusura di queste brevi considerazioni, i possibili effetti della pronuncia.

Al contrario di quanto accade per l'Emilia-Romagna (art. 11, c. 5, l. reg. n. 29/00), per le Marche (art. 18, l. reg. n. 26/02) e per la Provincia di Trento (art. 16, c. 4, l. prov. n. 13/02), la legge calabrese sul referendum previsto dall'art. 123 Cost. non fa alcun cenno al giudizio costituzionale e al possibile seguito consiliare delle sentenze di incostituzionalità parziale. Però lo statuto vigente all'art. 36 - pensato evidentemente in funzione dei giudizi di cui al vecchio testo dell'art. 127 Cost. - prevede che «nel caso di annullamento, anche parziale, di una legge della Regione in forza di una sentenza della Corte costituzionale (...) la questione relativa ai provvedimenti consequenziali da adottare viene iscritta all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio, successiva alla pubblicazione della sentenza della Corte (...)». La palla torna quindi al Consiglio - e su questo a dire il vero si sarebbero potuti nutrire pochi dubbi anche in assenza di un'esplicita previsione - che in teoria potrebbe anche chiedere al Presidente di procedere ad una promulgazione parziale visto che la stessa Corte ha ritenuto ammissibile una revisione "rateale" dello statuto (sent. 304/02). Ma ci sono un paio di elementi che fanno presumere un comportamento diverso. Da una parte, l'anno e mezzo che resta al Consiglio potrebbe essere insufficiente a procedere alle integrazioni necessarie (e non lo sarebbero sicuramente se si avesse impugnazione da parte dello Stato). D'altra parte, l'aspetto colpito da incostituzionalità è il cuore stesso della forma di governo ed è ragionevole pensare che ridisegnare gli equilibri di potere tra gli organi implichi non una mera sostituzione delle disposizioni incostituzionali ma anche un ripensamento ed una modifica di altre disposizioni.

Le modalità tecniche di intervento paiono abbastanza incerte e probabilmente il modo di operare preferibile è quello di, parafrasando il titolo di un noto film, "ricominciare da tre": riapprovare un nuovo statuto organico senza ridiscutere, sempre che si raggiunga un accordo tra le forze politiche, le disposizioni (verosimilmente numerose) che si deciderà di conservare senza modifiche. In altre parole qualcosa di simile a quanto successo in Puglia, in cui dopo la prima approvazione si decise di apportare modifiche limitate ad alcuni aspetti e si procedette ad una nuova prima approvazione senza rimettere in discussione tutto.

Del resto l'ipotesi di una pubblicazione limitata ad una parte delle norme uscite indenni dal giudizio costituzionale, oltre a correre il rischio di rimanere monca per i motivi temporali di cui si diceva prima, creerebbe una serie di problemi giuridici di difficilissima soluzione. Ad esempio, con quale atto la Regione potrebbe decidere la pubblicazione solo parziale di quel che resta dello statuto? E con quali maggioranze e con quale procedimento dovrebbe essere presa? Sul punto qualche interessante suggerimento potrebbe venire da qualche meccanismo partorito nel corso degli anni dalla fertile fantasia dell'Assemblea regionale siciliana - basti pensare alla pubblicazione contemporanea di due leggi di cui una dichiara abrogata l'altra - ma rischiare di percorrere tali strade non sembra né opportuno né utile.

Gli effetti della decisione della Corte non si limitano però alla sola Calabria ma avrà ripercussioni politiche più ampie coinvolgendo anche quelle Regioni che avevano individuato soluzioni simili a quella dichiarata incostituzionale e che, anche in una fase molto avanzata dell'*iter legis* statutario, saranno costrette a rimettere in discussione le loro scelte. In alcuni casi la pronuncia della Corte potrà fornire un appoggio determinante ai sostenitori dell'elezione diretta ma non è affatto da escludere che, in altri casi, i Consigli induginò alla ricerca di nuovi modelli alternativi o anche decidano di

tentare la carta della forma di governo parlamentare. L'unico aspetto su cui si possono compiere delle ragionevoli previsioni è che alla fine della legislatura molte Regioni saranno ancora prive del loro nuovo statuto e quindi dovranno far ricorso ancora una volta alla disciplina transitoria prevista dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1/99. Una circostanza questa la cui responsabilità è da dividere tra le Regioni e lo Stato ma che avrà come unico effetto quello di gettare ombre sull'istituzione regionale.

* Assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università di Siena

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali