

La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista

di Stefano Ceccanti *
(26 febbraio 2004)

La sentenza 2/2004 della Corte costituzionale sullo Statuto della Regione Calabria è stata oggetto di alcune dure critiche nei primi commenti comparsi sui siti giuridici. E' certo comprensibile che quella parte della dottrina che aveva puntato su una concezione estensiva dell'autonomia statutaria perché poco convinta della bontà del modello neoparlamentare si senta delusa, ma, al di là di diverse valutazioni in termini di "politica del diritto", la sentenza, almeno nella parte sulla forma di governo, l'unica su cui mi sento di esprimere un giudizio motivato, appare giuridicamente chiara e convincente. Nello Statuto della Calabria la mancata conferma in Consiglio del Presidente vincente in sede elettorale comportava lo scioglimento del Consiglio stesso, configurando un'alternativa secca "o sottomettersi o dimettersi": ciò aveva senso solo concependo il voto degli elettori come una vera elezione diretta, "mascherata" come sostiene la Corte o dissimulata se si preferisce. La similitudine che propone Mauro Volpi su <http://www.federalismi.it/> con la mozione di "sfiducia distruttiva" conferma la posizione della Corte, non la smentisce affatto: il ritorno necessitato al corpo elettorale in caso di approvazione della mozione è strettamente legato all'elezione popolare diretta, ne è conseguenza indissolubile. Nell'uno e nell'altro caso c'è sì "in entrata" un margine di scelta del Consiglio (non "nominare" il Presidente, sfiduciarlo), ma ciò che è centrale è la conseguenza punitiva obbligata, il ritorno al corpo elettorale, più che sufficiente a definirla "in uscita" elezione diretta. Il margine di scelta è all'inizio tra due possibilità alternative al termine delle quali, in entrambe, c'è una decisione finale del corpo elettorale, quindi un sistema fondato sull'elezione diretta, su una decisione giuridicamente vincolante e ineludibile del corpo elettorale. A me sembra poi che Mauro Volpi, commentando criticamente la consequenzialità logica che la Corte nel punto 6 pone tra elezione diretta e scioglimento, commetta un'omissione, evitando di commentare l'aggettivo che dà il senso al tutto. Dice la Corte: "di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il *tradizionale* (corsivo mio) rapporto fiduciario con il consiglio... tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinandolo con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative". La Corte intende distinguere il *tradizionale* rapporto fiduciario, limitato al legame tra maggioranza consiliare e organo di governo (*vetero-parlamentare*) dal *nuovo* rapporto fiduciario della forma di governo ad elezione diretta che si differenzia per la sua origine, partendo giuridicamente dal corpo elettorale e, per questo, ad esso tornando sempre in caso di crisi (*neo-parlamentare*). A me il passaggio della Corte sembra chiaro a partire dall'aggettivo; se esso mancasse si potrebbe certo obiettare che nella forma di governo presidenziale c'è l'elezione diretta e non c'è lo scioglimento, ma per l'appunto lì non c'è né il tradizionale né il nuovo rapporto fiduciario.

Non riesco a seguire Mauro Volpi né dal punto di vista teorico né empirico anche quando procede oltre e, in sostanza, afferma che la Corte, pur sbagliando giuridicamente ha comunque le sue ragioni a configurare così il modello, giacché esso è squilibrato, essendo la sfiducia del consiglio pressoché impossibile e lo scioglimento presidenziale molto più probabile. Su questa linea anche Olivetti su questo *Forum*, il quale, peraltro, si chiede se, oltre alla giusta osservazione della Corte secondo cui la forma di governo parlamentare "non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale", non sarebbe anche il caso di porre come limite quello di un'eccessiva concentrazione di poteri, quesito che invece la Corte avrebbe eluso. A me non pare che la Corte abbia eluso alcunché: sarò forse eccessivo nel rintracciare una stretta logica nelle affermazioni della Corte, ma se combiniamo tra loro l'affermazione sulla forma di governo parlamentare e quella sul *tradizionale* rapporto fiduciario, la Corte in realtà ci vuole anzitutto invitare a non assumere come parametro insuperabile di concentrazione del potere la *tradizionale* forma di governo parlamentare (e, aggiungo io, anche quella presidenziale, analogamente debole). Ma, andando oltre quella soglia, siamo anche andati al di là di un ragionevole limite, tenendo anche conto che siamo di fronte a una forma di governo regionale, che ha al di sopra quella nazionale, nonché è soggetta alla giurisprudenza costituzionale? Questa domanda, in astratto, può portare a giudizi diversi di politica del diritto, ma, in concreto, non è chi non veda che dall'anno 2000 non ci sono state né mozioni di sfiducia approvate né scioglimenti anticipati in nessuna delle 15 regioni ordinarie. Il panorama è analogo nelle province italiane e nella grandissima parte dei comuni. Si tratta solo di un caso? Personalmente ritengo di no giacché le stesse motivazioni che portano a ritenere improbabile il successo della mozione (il suicidio di una parte della maggioranza) rendono tale anche l'effettiva utilizzazione del deterrente estremo dello scioglimento: nessun Presidente o sindaco ha reali possibilità di rielezione se non ha dietro di sé, oltre a una certa dose di consenso personale, anche una composta coalizione di partiti. Anche laddove, come in Friuli e in Sardegna, vi siano candidati Presidenti in tutto o in parte outsiders della politica, essi intendono costituire larghe coalizioni di partiti e mantenerle nel tempo in tutta l'ampiezza possibile. L'ipotesi del Presidente kamikaze resta al

momento indimostrata proprio perché il sistema è neoparlamentare e non simil-presidenziale come quello israeliano che separava la scheda del Premier da quella per i partiti.. La Corte non poteva spingersi fino a queste osservazioni relative ai sistemi di partito, ma, in controluce, non penso che sia arbitrario cogliere un'identica analisi dei primi anni di operatività della nuova forma di governo, contro cui si possono fare osservazioni di principio, ma non portare decisivi rilievi fattuali.

Altrettanto logica, nonostante le obiezioni di Volpi, mi sembra che sia la stringente impostazione della Corte nel segnalare che la forma di governo "normale" è fondata sull'elezione diretta "nel solo caso del Presidente della Giunta" per il suo "ruolo personale di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo". Infatti quella forma di governo intende privilegiare in modo chiaro il principio gerarchico, tant'è che, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 122 "Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta". Mi sembra che ciò basti ad escludere la costituzionalità di qualsiasi norma che tenda ad aggiungere ulteriori elezioni dirette rispetto a quella del presidente, ivi compresa quella di un Vice-Presidente che, se non altro per il fatto di essere eletto direttamente in ticket, non sarebbe logicamente revocabile da un Presidente avente la medesima legittimazione. Né si può far in qualche modo carico alla Corte di effettuare una revisione costituzionale surrettizia per eliminare l'eccesso di rigidità previsto dalla legge costituzionale 1/1999 per i casi di morte, impedimento permanente e per alcuni precisi casi di incompatibilità ascendente (la nomina a membro del Governo o della Commissione europea). Una condivisibilissima proposta che sottoscrivo, ma che nulla ha a che vedere col ruolo della Corte. Last but not least, Marco Olivetti al termine della sua nota iscrive questa sentenza "nel clima dominante del nuovo antiregionalismo della Corte". Non so dire se ci sia effettivamente un "clima dominante" o semplicemente una tendenza più pronunciata di una giurisprudenza che, non per colpa della Corte ma dell'assenza di una sede parlamentare di cooperazione, fatalmente procede a tentoni, quello che però mi sento di escludere è che questa sentenza vi si inserisca. Direi esattamente il contrario. Se infatti la Corte fosse stata eccessivamente accondiscendente con l'utilizzazione dell'autonomia statutaria, consentendo elezioni dirette "mascherate", tali da eludere il "simul..simul" lasciando agli elettori nell'approvazione referendaria la parvenza di una scelta diretta per la legislatura, l'obiettivo della forma di governo "normale" come dice la Corte, "di rafforzare il peso delle istituzioni regionali" sarebbe stato eluso a chiazze sul territorio nazionale. Anzi, mi correggo, non a chiazze, ma tra un Nord con una forma di governo efficiente e un Sud prevalentemente abbandonato all'instabilità o quanto meno all'inefficienza: un federalismo asimmetrico ben più preoccupante della devolution. Siccome il potere non conosce vuoti, tale indebolimento sarebbe andato a tutto vantaggio, oltre che delle regioni del Nord, del Governo nazionale. Qui Volpi, che ben indica le cause giuridico-istituzionali delle crisi di giunta nel quinquennio precedente 1995-2000, non ci segnala però il loro segno politico nettamente dominante: le giunte "ribaltate" dei Presidenti solo "indicati" erano quasi tutte giunte di colore politico opposto al Governo nazionale che, attraverso alcuni transfughi, si erano proposte di omogeneizzare lo scenario politico regionale a quello nazionale. Le forme di governo deboli finiscono fatalmente per ricondurre a Roma la soluzione delle crisi e i conseguenti equilibri. Paradossalmente margini troppo ampi di interpretazione dell'autonomia statutaria finiscono col rivelarsi cavalli di Troia di un centralismo di ritorno. Per questo chi sia in sintonia con la trasformazione federalista del nostro tipo di Stato e che voglia con essa confermare i valori di solidarietà e di uguaglianza della Prima Parte della Costituzione dovrebbe in realtà plaudire fortemente a questa sentenza.