

## La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato

di Lorenza Carlassare

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", n. 4/2004)

1.-Non sembra possibile mettere in dubbio che la discussa clausola *simul stabunt simul cadent* costituisca uno dei principali motivi del ritardo con cui le Regioni procedono alla formazione degli Statuti. L'attesa dei Consigli regionali per la decisione della Corte costituzionale sulla legittimità dello Statuto calabrese era dunque assai forte.

Un errore, quella clausola, almeno nella sua formulazione tanto estesa da comprendere fra le ragioni del travolgimento dell'intero apparato 'governante' delle Regioni cause 'naturali', del tutto indipendenti dal rapporto fra gli organi politici dell'ente e dalla stessa volontà umana, come la morte; e, infatti, la si vuole abbandonare ( ).

Una svista, forse? Difficile concepire una così rilevante 'sbadataggine' del legislatore costituzionale seppure non del tutto impossibile; la fretta, si sa, è cattiva consigliera. Non sembra da scartare, peraltro, una diversa spiegazione: che l'ampiezza della formula, apparentemente irragionevole, sia piuttosto l'espressione estrema dell'idea centrale ispiratrice dell'anomala 'forma di governo' disegnata dalla legge costituzionale del '99, vale a dire la *personalizzazione* del potere. Tutto è centrato sul Capo, sulla sua immagine unificante e dunque tutto è destinato a cadere quando -per qualsiasi causa- egli venga meno. Un'idea elementare, che porge in termini semplificati questioni politiche complesse, mascherando appunto quella complessità sia per attrarre gli elettori con la suggestione di un'immagine, sia per celare dietro un'apparenza enfaticizzata un eventuale vuoto progettuale o un disegno politico sostanzialmente poco gradito. La democrazia, insomma, al tempo degli *slogan*.

La conferma che in quella clausola stiano le difficoltà maggiori viene dai fatti; non è un caso che i primi tentativi di regolazione da parte delle Regioni siano orientati al suo superamento ( ), o almeno al suo superamento nella parte più 'irrazionale'. Si situa qui il 'caso Calabria' o almeno sembra situarsi, perché ad opinione di alcuni, ma non della Corte, le varianti introdotte nello Statuto calabrese sarebbero tali da costituire una sostanziale novità rispetto al modello costituzionalmente prefigurato.

2.- Le opinioni divergono a seconda che si assuma un'interpretazione 'formalistica' o 'sostanzialistica' di *elezione diretta*.

Nello Statuto calabrese, Presidente e Vicepresidente, indicati sulla scheda e votati "contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale" (art.33.co.1) venivano poi nominati dal Consiglio che approvava, inoltre, la mozione sul programma di governo "previo dibattito". La mancata nomina - altamente improbabile dato il premio previsto per lo schieramento di maggioranza ( ) - comportava lo scioglimento del Consiglio (art.33 comma2) così come il venir meno, successivamente, della fiducia con le conseguenti dimissioni del Presidente (art.33 comma 6). Tutto secondo lo schema, dunque.

La "deroga", per consentire la prosecuzione della Legislatura, consisteva nella elezione di un Vicepresidente, destinato a sostituire il Presidente che venisse a mancare per eventi estranei al rapporto fiduciario (dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte), (art.33 comma4). Nel caso in cui, successivamente, anche il Vicepresidente *per qualsiasi causa* venisse meno, lo scioglimento del Consiglio sarebbe seguito automaticamente.

La Corte sposa in pieno la prospettiva sostanzialistica ( ), ignorando l'argomento, da molti invocato ( ), che di *elezione diretta* si può parlare soltanto quando nessun atto di scelta sia frapposto fra votazione del corpo elettorale e preposizione alla carica, diretta conseguenza, quest'ultima, del solo atto elettorale. Nella previsione statutaria invece l'immissione nell'ufficio derivava dalla nomina da parte del Consiglio non dal voto popolare, anche se la 'libertà' dell'Assemblea, considerata la sanzione, era più apparente che reale seppure non inesistente ( ).

Una questione difficile dai risvolti complessi che, come rivela già la presenza di un giudice 'redattore', ha certamente travagliato la Corte che ha cercato di risolverla con accostamenti piuttosto veloci ( ). Il lessico statutario,

in verità, poco aiutava la tesi difensiva : per l'art.33 comma 2 , il Consiglio procede alla nomina del Presidente e del Vicepresidente sulla base non di un' *indicazione* ma " dell'*investitura popolare* espressa dagli elettori" !

Una novità ( apprezzabile o meno) rispetto al disegno imposto stava certamente nell'elezione della coppia , nel "governo diarchico di legislatura" ( ) ; ma la Corte non l'ha ritenuta tale, anche se poteva forse costituire un appiglio per salvare lo Statuto e consentire alle Regioni un minimo di quell'autonomia statutaria tanto solennemente riconosciuta.

Ora sono tutte rientrate nei ranghi ; i tentativi, di certo, non si ripeteranno ( ).

Sull'argomento, ampiamente trattato(), un solo rilievo: come si concilia la scelta dell'interpretazione 'sostanzialistica', certamente la più stretta e limitante, con l'affermazione di principio ( sent. 313/2003) che in tema di Statuti regionali " l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione" (), e, dunque, sono da intendersi nel modo meno rigoroso?

2.- La sentenza talora è stata lodata e più spesso criticata non sempre per le stesse ragioni.

Il discorso sugli "obiettivi" della riforma - e dunque sulla *irrazionalità* o meno dell'estensione del meccanismo al caso di morte e simili del Presidente regionale- appare in termini chiari negli argomenti delle due parti: nella memoria dell'Avvocatura si sottolinea come una delle scelte fondamentali della riforma costituzionale del 1999 sia consistita nel "vincolo gravante sulle due coalizioni contrapposte di designare il *leader* di governo nel momento del voto" attribuendogli adeguati poteri ; scelta sostanzialmente elusa dallo Statuto calabrese (). Per la Regione resistente, viceversa, " la *ratio* del meccanismo *simul stabunt simul cadent* è quella di garantire una maggiore stabilità degli esecutivi regionali" e , sarebbe dunque "irragionevole che per eventi accidentali, i quali non pongono in discussione il rapporto di fiducia , si debba necessariamente procedere a nuove elezioni".

A ragionare in base all'esperienza si dovrebbe condividere l'idea della Regione che obiettivo della riforma sia garantire una maggiore stabilità degli esecutivi regionali , visto che la loro durata media è stata assai bassa () e ben si comprende l'intento di cercare un rimedio. Resta da vedere - come da molto tempo andiamo ripetendo- se la *durata* come tale sia comunque un bene assoluto. Certamente i rimedi - il sistema elettorale in primo luogo- almeno a livello nazionale (in quest'ottica) hanno funzionato ; e, per la forza dei numeri dovuta al meccanismo, non poteva essere altrimenti. Il governo Berlusconi, infatti, è il più lungo della storia repubblicana : potremmo forse mettere in dubbio i grandi benefici che stanno tuttora derivando dal suo 'permanere'?

Se l'obiettivo è la stabilità degli esecutivi regionali, non si può allora non riconoscere - come osserva la Regione resistente () - che con esso sicuramente confligge la caduta dell'intero apparato politico regionale a causa di evenienze relative alla  *sola* persona del Presidente. Non soltanto la stabilità dell'esecutivo è messa in gioco da un evento dovuto al caso (), ma è la stessa continuazione della realizzazione del programma politico votato dagli elettori che viene in tal modo interrotta.

Non sembra questa l'opinione della Corte costituzionale che tuttavia sul punto pare oscillare, talora ponendo l'accento sulle *istituzioni* regionali, talaltra sul ruolo *personale* del Presidente. Se da un lato si afferma () che l'esame dei lavori preparatori della L.cost. n.1/1999 e la sua titolazione " evidenziano con sicurezza la volontà ...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" , dall'altra sembra porsi, viceversa, l'accento sul "ruolo personale di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo" cui "si conferisce ampio credito", tanto da affidare al Presidente della Giunta" anche alcuni decisivi poteri politici".

Se il senso attribuito alle norme di revisione costituzionale è il secondo, la soluzione dell'incostituzionalità , assunta dalla Corte, era inevitabile.

Per difendere meccanismi di questo genere, lascerei stare richiami ai diritti degli elettori "in barba" ai quali altrimenti vincerebbe l'arroganza delle segreterie dei partiti ( ) : forse gli elettori scelgono davvero il Presidente della Regione? O non si trovano piuttosto a dover 'scegliere', senza alternativa alcuna e senza poter esercitare alcuna influenza, l'*unico* candidato proposto dallo schieramento per il quale sono disposti a votare? ()

Resta saldamente alle segreterie dei partiti , e *tuttora* a livello centrale , il dominio assoluto sulle candidature.

3.- Avrebbe potuto essere d'importanza fondamentale la questione di cui al punto 6 del considerato in diritto se non

fosse stata distorta da un equivoco *non* della Corte ma della Regione resistente la quale, nel chiederle in via subordinata di sollevare dinanzi a sé "la questione di legittimità costituzionale dell'art.126, comma 3 della Costituzione" (anziché, più correttamente, dell'art.4 ,l. cost. n.1/1999) , adduce la violazione del principio del 'parlamentarismo' ( ) .

La Corte , posta così la questione, ha buon gioco a liberarsene rapidamente dichiarandola manifestamente infondata: la forma di governo non rientra in alcun modo tra i "principi supremi" del nostro ordinamento in relazione ai quali è riconosciuta la possibilità di sottoporre a giudizio leggi costituzionali.

Ben diversa risposta si sarebbe potuta ottenere se la questione fosse stata posta nei suoi termini corretti. Il contrasto, invero, è con i principi supremi della nostra *la forma di Stato* ( ) .

L'errore era di partenza ; la nuova 'forma di governo', così com'è concepita dalla legge cost. n.1 del 1999 non solo esce dalla forma di governo parlamentare (il che è consentito) , ma appare incompatibile con i principi che qualificano la forma di Stato : il contrasto è con l'essenza stessa dello *stato di diritto democratico*. Se la forma di governo è certamente modificabile senza illegittimità alcuna, ciò è vero fino a che le trasformazioni operate sui delicati equilibri dei rapporti fra gli organi dell'apparato governante non raggiungono un livello tale da incidere sugli elementi che caratterizzano la stessa forma di stato.

Le forme di governo di cui siamo soliti discorrere rientrano tutte negli schemi dello Stato di diritto cioè nella forma propria ai sistemi che, prima della caduta del muro di Berlino, si chiamavano orgogliosamente "Democrazie Occidentali", i cui principi , allora ( ed ora non più?), dovevamo difendere ad ogni costo.

A differenza di tali forme di governo , tutte *compatibili* con i principi fondamentali di quei sistemi -costituzionalismo e democrazia- , la forma costruita dalla legge cost. n.1 del 1999 e imposta a modello per le Regioni , di chiara ispirazione autoritaria ,è costruita mettendo insieme pezzi dell'una e dell'altra forma di governo in modo che neutralizzandosi reciprocamente, si annulli ogni elemento di garanzia.

Si prevede che il Presidente sia eletto dal popolo secondo il modello nord americano, ignorando però del *presidenzialismo* il forte sistema di "freni e contrappesi" in grado assicurare la limitazione del potere, obiettivo essenziale del costituzionalismo.

Del *sistema parlamentare* si conserva la 'fiducia' rendendola tuttavia impraticabile mediante la forzata e innaturale conseguenza dello scioglimento dell'assemblea che eventualmente 'osi' negarla ; il rapporto di responsabilità politica di cui la 'fiducia' è espressione ,in tal modo, risulta totalmente annullato.

Ma allora , il Presidente regionale "direttamente eletto", a chi risponde? Non certo al Consiglio, sottomesso in tutte le sue componenti ( di maggioranza e opposizione), né ad un organo simile al Capo dello Stato che a livello regionale non esiste. La regola essenziale del sistema *democratico*, la responsabilità per l'esercizio del potere, è annullata ( ) .

La mancanza di limiti determina il dominio del Presidente sulla stessa legislazione ; essendo il Consiglio condizionato e, in definitiva, subordinato ai 'gradimenti' presidenziali . Dove sta la separazione dei poteri , cardine dello stato di diritto, che esige l'*indipendenza* reciproca?

L'essenza stessa del costituzionalismo, sottoporre il potere a regole e limiti, risulta, in definitiva, vanificata. Il travolgimento dei principi supremi cui l'ordinamento costituzionale s'ispira è assoluto. O si riesce a inserire negli statuti qualche elemento che riesca a costituire un limite e freno ai poteri del Presidente, oppure così com'è disegnato dalla L. n.1/99, il modello contrasta con i principi fondamentali del sistema : *costituzionalismo* e *democrazia*.

Se la questione fosse stata correttamente avanzata la Corte Costituzionale non avrebbe potuto tacere ; così questo anomalo *unicum*, solo 'italiano', avrebbe cessato di costituire il modello forzato per ogni Regione. Si tratta infatti di una nostra 'esclusiva' : non va dimenticato - anche se si preferisce ignorarlo ( ) - che, come risulta dall'esame dagli Statuti degli Enti territoriali autonomi presenti nei diversi Paesi europei, comunque denominati ( Laender, Cantoni, Comunità autonome o altro) , *nessuno in Europa* ha un Presidente "direttamente eletto" !

) Tanto è vero che viene modificata sia nel disegno di legge costituzionale di riforma dell'art.126 comma 3 ( Atto Senato n.2256) sia nel disegno di legge costituzionale di riforma della seconda parte della Costituzione (art.37), approvato in prima lettura dal Senato il 25 marzo 2004 ( Atto Senato 2544).D'altra parte, la dottrina da tempo ha

addotto argomenti diretti a contestarne l'efficacia ,in particolare come meccanismo anti-ribaltone: in particolare R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità* , a cura di L.Carlassare, Padova, 2001, 113 ss.

) E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*,9.3.2004, parla di "sforzo contorsionistico di svincolarsi dal fatale principio *aut simul stabunt aut simul cadent*".

) La legge elettorale regionale doveva infatti prevedere "un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza che garantisca il rispetto per la scelta politica per il governo della Regione derivante dalla consultazione elettorale, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze" (art.38,comma1,lett.a ).

)Parla di "una secca opzione per un'accezione sostanziale dell'elezione diretta", A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, § 1.

) M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sent. n. 2004*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2004 ; N. VIZIOLI, *Sugli statuti regionali la Consulta ha "integrato" la Costituzione*, in *Diritto e Giustizia*,n.4,2004, 38ss.

) M. OLIVETTI, *ult. cit.*, § 2.2 e note 11-12 ; M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sent. n. 2 del 2004?*

) E' stato in particolare criticato non solo e non tanto l'accostamento con dell'art. 126 (?) il sistema provvisorio previsto dall'art. 5 della l.cost. n.1/ 1999, quanto l'assimilazione di quest'ultimo al sistema previsto dallo Statuto calabro ( ad esempio N.VIZIOLI, *cit.*,39),

)Su cui in particolare M. OLIVETTI, *La forma di governo*, *cit.* §3.

) Già la Regione Marche aveva tentato di sfuggire al rigore del *simul stabunt* attraverso la via di una riforma parziale ( e davvero modesta) dello Statuto ; ma, com'è noto, la Corte Costituzionale (sent. 304 del 2002) pur ammettendo una riforma parziale dello Statuto, l'ha dichiarata illegittima.

)Già prima della sentenza, com'è noto, le opinioni espresse in dottrina si ponevano nelle due diverse prospettive: si vedano in particolare G. GUZZETTA e M. VOLPI, *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quaderni costituzionali* , 2003, 822 ss.; e A.RUGGERI, M.VOLPI, G.GUZZETTA, E.BALBONI, *Verso i nuovi statuti regionali:il caso Calabria*,in *Le istituzioni del federalismo*, 2003,693-792 . E, ora, si arricchiscono di nuovi argomenti: ,ad esempio, che l'elezione 'diretta' nello Statuto calabro, anche se non fosse tale "in entrata", sarebbe comunque una *elezione diretta* "in uscita" ( S. CECCANTI, *La sentenza sul caso Calabria : chiara, convincente, federalista*, pubblicata in *Forum di Quaderni costituzionali*,il 26 febbraio 2004 ).

)Lo sottolinea opportunamente E. BALBONI,*Quel che resta*, *cit.*,§6. Nega,in relazione appunto all'ampiezza della potestà statutaria, che lo Statuto della Calabria fosse in 'disarmonia' con la Costituzione, S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia 'con la Costituzione.Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

) Come si legge nella sentenza (n.13 del *Considerato in fatto*)

)Lo ricorda R. BIN , *Calabria docet. A che punto sono gli statuti regionali?*, in *questa Rivista*, 2003,1000ss.,anche se,sembra attribuire maggior peso ad altri obiettivi (*infra* e nota 17).

)Al punto ... del considerato in diritto.

) Si insiste (nella stessa sentenza) sulle dimissioni volontarie, diverse dagli altri eventi,in quanto non legate al caso, ma alla volontà e utilizzabili dal presidente come (ulteriore) arma di ricatto nei confronti della sua maggioranza. Siccome di armi ne ha già molte ( basterebbe la questione di fiducia), sembrerebbe più plausibile ritenere che le dimissioni siano ( o possano immaginarsi) piuttosto legate proprio ad altri eventi ,anche personali ,legati eventualmente a vicende della

sua vita.

) al punto 4 del Considerato in diritto.

) Ancor meno alla moralità e all'onestà politica (ai quali si riferisce, ad esempio, R.BIN, *Calabria docet*, cit. 1000 ss.)

) La sola alternativa, semmai, è l'astensione: un'alternativa sgradevole e democraticamente poco pagante.

) Gli articoli che si assumono violati sono l'art. 3, 97, 123, 92 e 94 della Costituzione.

) E' un discorso che mi limito ad accennare, avendolo ripetuto in varie sedi a partire da *La forma di governo regionale*, in *Verso il nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna*, a cura del Consiglio Regionale, Bologna, 2001, 45 ss.

) E non si dica che 'risponde' agli elettori: senza alcun meccanismo di limite e freno, cinque anni sono lunghi, e molte cose gravissime possono accadere, nell'impotenza del Consiglio e dei cittadini elettori.

) Tutti, infatti, sembrano ignorarlo e, ogni volta che lo ripeto (a partire da *La forma di governo negli statuti regionali*, cit.45), si mostrano assolutamente increduli.

Forum di Quaderni Costituzionali