

## Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita

di Carlo Fusaro  
(16 ottobre 2001)

1. Dal punto di vista della politica delle istituzioni, la questione dell'opportunità di applicare la regola *simul stabunt simul cadent* in modo rigido è largamente controvertibile. A ben vedere ci sono pro e contro; e si può pensare, *in astratto*, a varie soluzioni: la più convincente sarebbe l'elezione popolare di un *ticket* costituito da un candidato presidente e da un candidato vice, con la stessa coalizione e lo stesso programma. Ove venisse a mancare il Presidente, il suo vice sarebbe legittimato a concludere la legislatura. (La soluzione avrebbe però il grave difetto che, con l'attuale sistema partitico, creerebbe in seno alla testa di governo regionale una sia pur gerarchizzata concorrenza interna). Meno insidiosa in circostanze ordinarie, ma meno convincente in termini di legittimazione sarebbe la successione da parte di un vice nominato dal presidente eletto (anche se, nel presidenzialismo americano, è proprio il candidato appena designato dalla Convenzione del partito a scegliere nelle ore successive il proprio vice: che sarà poi votato insieme a lui). Ancor meno convincente il prevedere l'elezione consiliare di un successore: in entrambi questi due ultimi casi, infatti, il presidente eletto o l'assemblea, si vedrebbero consegnare l'importante potere di designare essi, nella persona del "supplente", il più autorevole candidato alle successive elezioni popolari dirette (come l'esperienza insegna, forte della visibilità conquistata così, non sarebbe facile candidare altri al posto suo). Ma lasciamo la *politica delle istituzioni*.

Dal punto di vista del *diritto costituzionale* le cose stanno in modo diverso: e gli "argomenti politico-istituzionali", per validi che siano, non possono, al riguardo, avere corso. Devo dunque trascurare gli argomenti di questo genere avanzati da Beniamino Caravita di Toritto nel suo intervento in questo Forum e ragionare, invece, del suo modo, per me singolare, di "interpretare" la Costituzione vigente (e l'art. 5 della I. cost. 1/1999). A simiglianza di qualche altro autore (v. Mangiameli), Caravita propone di far prevalere una (presunta) interpretazione "sistematica" del dettato costituzionale rispetto a quanto il testo costituzionale afferma con grande ed inequivocabile chiarezza. L'autonomia statutaria in materia di forma di governo riconosciuta (o attribuita?) a ciascuna regione dall'art. 123.1 Cost. viene letta come se il legislatore costituzionale (bene o male facendo: ma è questione che qui non rileva) non si fosse dato carico (e bisognerebbe spiegare, allora, perché) di limitarla mediante alcune espresse previsioni che, se mai, sistematicamente si spiegano *proprio* in ragione del fatto che, non lo si dimentichi, esso ha voluto, e non certamente solo per la fase transitoria, dettare (in linea di continuità metodologica, anche se non di contenuto, con le scelte del 1948) una *specific*a disciplina *ordinaria* di alcuni aspetti essenziali della forma di governo delle regioni. Mi riesce difficile comprendere come, proprio da un punto di vista *sistematico*, sia possibile rovesciare completamente il dettato costituzionale e immaginare che la previsione di una facoltà di *deroga* rispetto alla disciplina ordinaria, si tramuti in autonomia statutaria sostanzialmente piena e svincolata da quei limiti che, pure, non sono stati affatto lasciati alle ricostruzioni degli interpreti, ma sono state puntualmente e testualmente formulate.

Ripeto per completezza, qui, cose che chi segue questa problematica ben conosce: il Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto (e lo è *sempre, salva deroga statutaria*) "nomina e revoca i componenti della Giunta" (art. 122.5); l'approvazione della sfiducia contro il Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto comporta determinate conseguenze ("le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio") e ciò vale anche in caso di "rimozione, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie dello stesso" (art. 126.3); quale che sia la forma di governo (quella *ordinaria* o quella comunque legittimamente *in deroga*), il Consiglio regionale può sfiduciare il Presidente della Giunta e può farlo secondo un meccanismo razionalizzato a sua volta puntualmente prescritto (art. 126.2). Qui non si tratta, mi sembra, di evocare le più avanzate teorie dell'interpretazione o al contrario di volersi arroccare su quelle più tradizionali e sorpassate: si tratta solo e proprio di integrare il classico senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse con una lettura, appunto *sistematica*, di questa parte del titolo V°; e non parlo della sempre discussa e discutibile *intenzione del legislatore* che peraltro, nella fattispecie, è a sua volta chiarissimamente orientata.

D'altra parte, lo scritto di Caravita sul Forum, anche rispetto ad altri suoi contributi recenti, sembra compiere un ulteriore passo, laddove quella lettura "sistematica" che mi lascia tanto perplesso, lo induce ipotizzare (anzi, come lui scrive con parole che non celano l'intima inevitabile perplessità del giurista di razza: gli "consente di giungere a sostenere") che le citate disposizioni degli art. 122 e 126 (v. sopra) si applicherebbero *solo* alla forma di governo *transitoria* ad elezione diretta del Presidente di cui *non* alla Costituzione, *ma* all'art. 5 della I. cost. 1/1999. Tale

conclusione mi permetto di definire singolare perché su tali basi non mi riesce di capire cosa possa mai avere indotto il legislatore costituzionale non dico a prevedere l'elezione diretta del Presidente nell'art. 122, ma addirittura a integrare tale previsione con le ulteriori di cui discutiamo: se il problema era "la necessità di far partire subito la riforma" (e certamente lo era), perché mai non sarebbe stata sufficiente la disciplina transitoria? Come mai ci si sarebbe scomodati a inserire una parte significativa di essa nel testo della Costituzione, se non perché il Parlamento ha voluto che *in* Costituzione, dunque con la forza della norma costituzionale (non della semplice disposizione di legge costituzionale), fossero previsti alcuni precisi e specifici elementi cruciali della forma di governo (e non altri), sia pure adesso integrati da una (limitata) facoltà di deroga?

Personalmente mi sono fatto quest'idea, a verificare ed eventualmente ad argomentare bene la quale sto lavorando in queste settimane. La propongo qui in sintesi estrema: (a) a leggere la dottrina prevalente (su tutti Livio Paladin), una certa relativa autonomia statutaria in materia di forma di governo c'è *sempre* stata, sia pure nella forma che vorrei chiamare di "autonomia relativa e vincolata"; (b) in questo senso, il nuovo art. 123.1, anche se è più chiaro ed esplicito (e le sottolineature naturalmente contano), non cambia le cose sostanzialmente, nel senso che sempre di "autonomia relativa e vincolata" si tratta; (c) ciò che è cambiato sono tipo ed estensione dei vincoli, dei limiti e degli indirizzi espressi e impliciti nel testo: nel senso che la *preferenza* (tradotta in disposizioni e norme!) del legislatore costituzionale è passata dal governo parlamentare (di un tipo o di un altro), al governo di legislatura ad elezione diretta del vertice; (d) una serie di elementi: (i) il contesto mutato; (ii) il nuovo apprezzamento dell'interesse costituzionale alla stabilità e alla funzionalità di governo (ad essa assimilata o di cui la stabilità costituisce il necessario presupposto); (iii) la nuova sensibilità che si è imposta verso l'autonomia delle regioni; (iv) le lezioni, infine, dell'esperienza (che ha mostrato il non uso sostanzialmente fatto, ad oggi, dell'autonomia statutaria in materia): ebbene tali elementi hanno indotto il legislatore costituzionale del 1999, rispetto a quello del 1948, ad evidenziare la materia forma di governo in modo che risultasse indiscutibilmente fra quelle attribuite alla competenza statutaria (ma sempre entro certi limiti: basti pensare, al di là di ciò che si è già detto, alla legislazione elettorale cornice nazionale); (e) è ben chiaro che spazi per l'esercizio di tale autonomia, già segnalati *prima* della riforma, ci sono, sono più ampi ed è auspicabile siano utilizzati per adeguare l'organizzazione dei poteri regionali alle esigenze regionali. Tuttavia, conclusione, *non è cambiato l'impostazione di fondo*: si tratta, in un ordinamento che va utilmente redistribuendo potere politico dal centro agli enti sub-nazionali (ma che *non* è nato federale e federale davvero per il momento *non ha affatto* deciso di diventare), di un'autonomia, anche in materia di forma di governo, sottoposta a indirizzi, limiti e vincoli di varia natura.

Un'osservazione finale, che *non* riguarda *affatto* il collega col quale ho voluto qui discutere: come mai, sin dai primi vagiti di questa seconda fase costituente regionale se una preoccupazione è stata avanzata ossessivamente (ripeto: ossessivamente) da parte delle diverse classi politiche regionali a livello consiliare, in questo unanime, è stata proprio la questione che ha indotto la regione Marche a legiferare, il Governo a impugnare davanti alla Corte e il Forum ad affrontare la tematica dei limiti al potere statutario regionale in materia di forma di governo? Come mai? Di grazia, in 30 anni di regioni ordinarie per un totale di oltre 100 legislature/regione quante volte si sono dati, in concreto, gli eventi che tanto sembrano turbare il sonno dei nostri consiglieri regionali, eventi che, ovviamente, nessuno vorrebbe augurare ad altri (morte o impedimento permanente)? Quanti casi dal 1970 ad oggi? Possiamo noi fare l'offesa a questi nostri rappresentanti regionali di pensare che davvero questa sia la loro sola o principale attuale cura istituzionale? Io ne dubito: il punto, per me, è un altro. Tornando alla politica delle istituzioni, il punto è che molti pensano che risolvere la questione di cosa succede in caso di morte o impedimento permanente del Presidente eletto *senza scioglimento del consiglio* può essere oggi l'unica leva, il cavallo di Troia attraverso il quale far passare un rilancio in grande stile, che pochi hanno il coraggio politico di dichiarare, delle assemblee rappresentative come soggetti che, incapaci di essere veri legislatori e veri controllori di chi governa, sognano di (tornare ad) essere i facitori e disfattori di giunte. Così fosse, si spiegherebbe anche, allora, la non nascosta "intenzione del legislatore" in materia: col che si può tornare, volendo, al tema dell'interpretazione della Costituzione.

\* p.s. Università di Firenze - [carlo.fusaro@unifi.it](mailto:carlo.fusaro@unifi.it)