

## Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo

di Mauro Volpi\*  
(26 aprile 2002)

Non so se si possa parlare dell'attuale fase di elaborazione regionale in tema di forma di governo in termini di "riflusso". Personalmente penso che parole come "riflusso", "rivoluzione" e simili in questo terreno andrebbero usate con una certa cautela. E soprattutto andrebbe abbandonato il malvezzo di dipingere sempre come "conservatori" coloro che avanzano proposte di riforma diverse da quelle che alcuni sostengono. Anche perché non sempre le proposte che appaiono più radicali sono necessariamente le migliori, vale a dire le più adeguate al contesto.

Ciò premesso, veniamo al punto: esiste uno spazio per l'autonomia statutaria regionale in materia di forma di governo? A giudicare da alcuni interventi apparsi nel Forum, e in particolare dall'ultimo di Roberto Bin, se ne potrebbe dubitare. Infatti le Regioni, qualora scegliessero l'elezione popolare del Presidente, sarebbero rigidamente vincolate al rispetto delle conseguenze stabilite dalla Costituzione (in particolare di quelle attinenti allo scioglimento automatico del Consiglio ex art 126 c. 3); qualora invece optassero per l'elezione indiretta (che per Bin comporterebbe l'elezione consiliare del Presidente), non potrebbero comunque individuare ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio diverse da quelle previste nell'art 126. La conseguenza paradossale è che le Regioni potrebbero optare solo tra una scelta "presidenzialista" (e spiegherò tra poco il significato di questo termine) ed una "assembleare" ancora più accentuata di quella adottata negli anni '70, in quanto alla necessaria previsione della mozione di sfiducia ex art. 126 c. 2 (che è obbligata in quanto non legata all'ipotesi dell'elezione popolare e diretta del Presidente) non potrebbe fare da contrappeso alcuna ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio stabilita nello Statuto.

A me pare che non siano condivisibili le premesse del ragionamento.

Innanzitutto il modello "ideale" o "standard" di forma di governo che scaturisce dall'elezione popolare e diretta, ma anche quello indotto dalla vigente normativa transitoria, non è affatto "neoparlamentare", ma "presidenzialista", in quanto fondato (a differenza del modello "presidenziale") non sull'equilibrio fra i poteri ma su un netto squilibrio a vantaggio del Presidente. E infatti non solo l'approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti comporta una sorta di "suicidio" dell'assemblea, che nella pratica è difficilmente ipotizzabile, ma anche il venir meno del titolare della carica per ragioni personali comporta la stessa drastica conseguenza. Inoltre se il premio di maggioranza che consente ad una coalizione di avere almeno il 55% dei seggi nel Consiglio è l'effetto determinato dall'elezione, diretta e anche "separata" (visto che esiste la possibilità del voto disgiunto), del Presidente, è illusorio immaginare che "un consiglio eletto in modo siffatto [sia] in grado di assolvere ad un ruolo di effettivo e incisivo controllo sul presidente" (non sono parole mie ma di un "innovatore" doc; cfr. Carlo Fusaro, in M Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive, I. La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, 2001, p. 70).

Bin obietta che la previsione del voto di sfiducia non serve a garantire nessun equilibrio in nessun paese democratico. Concordo con lui sul fatto che la forza di un Parlamento dipende soprattutto da altri strumenti di informazione e di controllo. Ma la semplice previsione della sfiducia mantiene comunque un valore di principio e deterrente (nei confronti di comportamenti troppo personalistici e "disinvolti" del Presidente) che va ben oltre il dato quantitativo del suo effettivo impiego. Inoltre, come ogni studioso di Diritto costituzionale comparato sa, la sfiducia anche in sistemi maggioritari, se è improbabile non è affatto esclusa, potendo intervenire in momenti significativi della vita politico-istituzionale. Così la Camera dei Comuni britannica non solo ha "pensato di sfiduciare", ma ha concretamente sfiduciato nel 1979 il governo laburista, determinando con ciò nuove elezioni dalle quali ha preso avvio la cd. "era Thatcher". Analogamente il Bundestag tedesco nel 1982 con l'approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva ha determinato la sostituzione della leadership democristiana a quella socialdemocratica nella guida del governo inaugurando l'"era Kohl".

Non capisco poi cosa c'entrino il principio di responsabilità politica e l'esigenza di salvaguardia della stabilità della classe politica regionale con la previsione di scioglimento del Consiglio quando il Presidente venga meno per ragioni di natura personale. Si tratta infatti di ipotesi nelle quali non è in gioco alcuna responsabilità politica del Presidente e l'indizione di nuove elezioni consiliari, magari in conseguenza di una sua grave malattia, non mi pare costituisca il modo migliore per garantire la "stabilità" della classe politica regionale (a meno che non si pensi che chi incarna questa sia il solo Presidente e i componenti dell'assemblea siano solo forza di complemento). E poi in quale paese del mondo tra quelli che hanno adottato una formula basata sull'elezione popolare del capo dell'esecutivo si prevede lo scioglimento

del Parlamento quando egli venga meno dalla carica per ragioni personali: non certo nel sistema "presidenziale" degli Stati Uniti, dove com'è noto subentra il VicePresidente, ma neppure negli ordinamenti semipresidenziali (come quello francese) né in quello "neoparlamentare" che Israele ha avuto dal 1995 al 2001 (avendolo poi abbandonato), dove si procede ad una nuova elezione del capo dell'esecutivo.

Personalmente ritengo corretta (e ragionevole) l'ipotesi suggerita da Beniamino Caravita (ora in *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Giappichelli, 2002, p. 59 ss.), secondo la quale le Regioni, optando per un'elezione popolare ma indiretta del Presidente, non sarebbero tenute a seguire gli effetti così drastici e irragionevoli previsti dall'art. 126 c. 3. Elezione "indiretta" non significa necessariamente elezione consiliare su semplice indicazione politica del corpo elettorale: può significare che il leader della coalizione che ottiene la maggioranza dei seggi consiliari (grazie ad un premio di maggioranza eventuale attribuito alla stessa) ed è come tale indicato nella scheda elettorale a fianco delle liste o dei candidati che della coalizione fanno parte, è automaticamente proclamato eletto quale Presidente della Regione. Infatti condivido con Caravita l'idea che si può parlare in senso proprio di elezione diretta solo quando la scelta del corpo elettorale riguarda direttamente e immediatamente la persona del titolare della carica senza essere condizionata o determinata da altre scelte (come quella relativa all'elezione del Consiglio). Confesso che trovo questa ipotesi interessante anche come possibile ipotesi di mediazione che consentirebbe di proporre l'elezione popolare del Presidente (verso la quale sembra essere orientata la maggioranza dei Consigli regionali) ma in un quadro di equilibrio garantito, e più convincente anche rispetto al vigente regime transitorio, con il Consiglio regionale.

Infine, quanto alla praticabilità di diverse ipotesi di scioglimento anticipato negli Statuti regionali, non mi convincono le obiezioni di Bin. Non la prima perché la riserva di legge ex art. 122 c. 1 quanto alla "durata degli organi elettivi" riguarda con ogni evidenza la durata "ordinaria" della carica, senza affatto pregiudicare il ricorso ad ipotesi di scioglimento anticipato che sono disciplinabili dallo Statuto in quanto rientranti per eccellenza nella materia "forma di governo" riservata agli Statuti dall'art. 123 c. 1. D'altronde l'art. 122 c. 1 riserva alla legge dello Stato anche l'indicazione dei principi fondamentali relativi al "sistema di elezione" del Presidente, ma nessuno finora ha mai dubitato che ciò possa pregiudicare la potestà statutaria circa l'elezione popolare, diretta o indiretta, o consiliare del Presidente, potestà che si desume non solo dall'art. 123 ma anche dalla deroga espressa contenuta nell'art. 122 u.c.

Quanto alla seconda obiezione, trovo sbagliata la premessa secondo la quale l'atto formale di scioglimento non potrebbe che competere al Presidente della Repubblica. Basta confrontare il nuovo testo dell'art. 126 con quello previgente per convincersi del contrario. Nel vecchio testo venivano elencate le ipotesi di scioglimento e nell'ultimo comma veniva affermata una competenza generale del Presidente della Repubblica. Nel testo novellato la competenza del Capo dello Stato è espressamente ricondotta dal c. 1 ai casi in cui il Consiglio (e il Presidente per l'ipotesi di rimozione) abbiano "compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di leggi" (statali) o quando ricorrano "ragioni di sicurezza nazionale". Nel quadro della nuova autonomia riconosciuta alle Regioni, è del tutto ovvio che le ipotesi di scioglimento e di rimozione che rientrano nella competenza del Presidente della Repubblica siano tassative in quanto relative ai rapporti fra gli organi regionali e l'ordinamento statale, mentre quelle che attengono ai rapporti fra gli organi della Regione, e quindi alla forma di governo, possano essere disciplinate dallo Statuto, anche in relazione all'indicazione dell'organo competente (che potrebbe ben essere ad es. il Presidente del Consiglio regionale). E ciò vale, si badi, anche per l'ipotesi di scioglimento automatico ex art. 126 c. 3, per la quale non a caso la Costituzione non prevede né il decreto motivato del Presidente né il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali, il che sarebbe non solo privo di senso ma oggettivamente ingiustificabile e limitativo dell'autonomia regionale.

Una breve considerazione finale: forse chi vuole innovare davvero e con il necessario equilibrio dovrebbe considerare che posizioni troppo rigide corrono il rischio o di mortificare l'autonomia regionale con buona pace dei proclami sulla "riforma federale" dello Stato o di ottenere effetti contrari, sospingendo la maggioranza dei Consigli regionali ad adottare ipotesi di parlamentarismo assembleare privo di elementi significativi di razionalizzazione.

\*p.o. di Diritto costituzionale comparato - Università di Perugia - [mvolpi@unipg.it](mailto:mvolpi@unipg.it)