

Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria

di Marco Olivetti (*)

1. L'Ufficio di presidenza della Commissione statuto della Regione Calabria ha presentato, il 27 settembre 2001, una proposta organica di riforma dello statuto regionale del 1971 (la si può leggere all'indirizzo www.calabria.org). E' un documento ancora provvisorio, ma che presenta un certo interesse in quanto si tratta del primo progetto organico, redatto in articoli, di nuovo statuto regionale elaborato dall'organo competente a deliberare l'atto in esame (il Consiglio), o, meglio, da una sua emanazione politica. Esistono infatti, al momento attuale, altri progetti di statuto regionale, ma essi provengono o da esperti del Consiglio regionale (è il caso dello schema di proposta di statuto elaborato per la Regione Abruzzo da Stelio Mangiameli) o dal vertice politico della Giunta (è il caso della proposta del Presidente Galan in Veneto e della proposta degli esperti nominati dal Presidente Storace nel Lazio), o, al più da singoli consiglieri, per quanto autorevoli (come il capo dell'opposizione consiliare in Veneto, Massimo Cacciari). La provenienza del documento in esame da una Commissione del Consiglio regionale non è un dato marginale (e non è nemmeno casuale, ma è anzi frutto di una volontà esplicita di rivendicare al Consiglio la predisposizione dello Statuto, respingendo ingerenze del Presidente della Giunta). Va infatti rilevata la singolarità del *modus procedendi* in materia di statuti in molte regioni italiane (soprattutto quelle governate dal centro-destra): si assiste talora ad una rivendicazione del potere di predisposizione dello statuto da parte del Presidente della Giunta, il quale, poi, pretende l'allineamento compatto della maggioranza sul testo presidenziale. E in questo atteggiamento vi sono due dati che meritano critica: a) un modello di potere costituente ad iniziativa dell'esecutivo (che ricorda la Costituzione gollista del 1958 in Francia e quella eltsiniana del 1993 in Russia) che può essere variamente giudicato in prospettiva politica o teoretica, ma che, dal punto di vista del diritto positivo vigente in Italia, appare in netto contrasto con l'art. 123 Cost., il quale riserva al Consiglio l'elaborazione dello Statuto; b) l'idea che lo statuto possa essere deliberato a maggioranza, senza tentare di coinvolgere l'opposizione: quest'ultima idea, se è formalmente ammissibile alla stregua della lettera dell'art. 123 per quanto attiene agli statuti, rischia però di fare venir meno l'idea di rigidità dello statuto (e di una qualche superiorità dello stesso rispetto alla legge regionale) che quello stesso articolo sembrerebbe lasciar trasparire. Con la conseguenza che, in futuro, ogni maggioranza consiliare potrebbe deliberare il suo statuto, imponendolo *in toto* alla minoranza. E anche in quest'ottica la proposta calabrese è interessante: essa è infatti *bipartisan*, essendo stata anche formalmente presentata da due consiglieri di maggioranza e da uno di opposizione.

In questa sede ci si limiterà ad alcune brevi osservazioni in materia di rapporto fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa e di forma di governo.

2. La partecipazione popolare riceverebbe un'evidenza del tutto peculiare nel nuovo testo di statuto, venendo spostata all'inizio di esso (art. 3-9), prima della parte relativa agli organi della Regione (art. 10-34). Ciò, secondo la relazione illustrativa della proposta (p. 7-8), corrisponderebbe ad un potenziamento di essa. In realtà, almeno riguardo allo strumento più importante (il referendum), vi è nello statuto una certa timidezza e un po' di conservatorismo. Da un lato si riproduce una tipologia di referendum limitata a quello abrogativo e consultivo, escludendo quello propositivo (c.d. initiative). Dall'altro non si individuano misure efficaci per limitarne l'abuso (es. la fissazione di un numero massimo di referendum sottoscrivibili ogni anno da un singolo elettore o un numero massimo di consultazioni referendarie esperibili ogni anno) né per agevolarne l'attivazione (ad es. una referendum card utilizzabile per la sottoscrizione del referendum con modalità simili a quelle di un bancomat).

Poco convincente appare, in particolare, il referendum consultivo di iniziativa popolare e quello deliberato dall'assemblea a maggioranza semplice e non convince neanche l'idea di un referendum consultivo proponibile dalla "maggioranza" (sic) del 40 per cento del Consiglio regionale (art. 8, comma 1, variante). Il referendum consultivo appare invece utile solo se indetto d'accordo fra maggioranza ed opposizione (cioè a maggioranza qualificata): negli altri casi oscilla invece tra rischio plebiscitario (v. i casi dei referendum consultivi regionali proposti con grande scalpore e poi silenziosamente ritirati nel nord Italia negli scorsi anni) e frustrante irrilevanza di una pronuncia popolare cui il Consiglio non dia poi seguito.

Si rammenti, poi, che la rilevanza del referendum nel nuovo assetto regionale derivante dalle leggi cost. n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 non va affatto sottovalutata, magari immaginando che, da questo punto di vista, il futuro debba essere necessariamente come il passato (com'è noto, nel primo trentennio di storia regionale l'utilizzazione dei referendum previsti dagli statuti è stata quasi nulla): ciò sia nel quadro delle nuove regole del sistema politico regionale, sia alla luce

della disponibilità, da parte della regione, di competenze legislative esclusive e non più solo concorrenti o di attuazione.

3. In materia di forma di governo, la proposta di legge statutaria evidenzia, opportunamente, due alternative: una caratterizzata dalla elezione diretta del Presidente della Giunta (opzione A) ed una con indicazione del Presidente sulla scheda elettorale e successiva formale elezione assembleare (opzione A1). Nella relazione di accompagnamento si precisa che l'elezione indiretta appare la soluzione "più aderente alla realtà politica e sociale della Calabria" (p. 4), ma nella proposta entrambe le soluzioni sono poste sullo stesso piano.

Ciascuna soluzione presenta vantaggi e svantaggi. L'elezione diretta dovrebbe garantire autorevolezza e stabilità dell'Esecutivo e consentire la durata di esso per l'intera legislatura e la linearità della responsabilità politica; ma al tempo stesso essa rischia di emarginare del tutto il Consiglio dalla determinazione della politica regionale e di produrre delle vere e proprie "satrapie regionali" (questa pare essere al momento attuale la più corretta definizione della forma di governo delle regioni italiane). La soluzione dell'elezione diretta evidenzia poi una notevole rigidità in virtù dei vincoli fissati dalla legge cost. n. 1 del 1999 (ad es. in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta, che travolgerebbe con sé nell'Adel'intero Consiglio regionale: su questo problema si rinvia al dibattito sul Caso Marche in questo Forum). L'elezione assembleare, invece, se accompagnata dalla indicazione del candidato presidente sulla scheda, mantiene *de facto* l'elezione diretta, ma consente al Consiglio di flessibilizzarla e di dare al Consiglio stesso più ampie possibilità di interazione con il presidente della Giunta. Essa, però, presenta il rischio di aprire la via a nuove crisi di giunta in serie, causate magari non da voti di sfiducia (che possono essere agevolmente limitati con accorgimenti simili a quelli che la proposta in commento prevede: ad es. la sfiducia costruttiva e la possibilità di approvarne al massimo una per legislatura) ma da dimissioni "spontanee" del Presidente della Giunta: si tornerebbe così alla razionalizzazione "zoppa" di cui parlava vent'anni fa Serio Galeotti. Va ricordato che è per questa via che si è verificata la stragrande maggioranza delle crisi di governo nella storia costituzionale italiana e che lo stesso è accaduto a livello regionale o comunale.

La proposta calabrese appare criticabile proprio su quest'ultimo versante. Essa consente la sfiducia al Presidente solo nella forma della sfiducia costruttiva, non prima di 24 mesi dall'inizio del mandato di Presidente e Assemblea e al massimo una volta per legislatura (art. 34, comma 3, nell'opzione A1); in più prevede che in questo caso si debba far luogo ad un referendum confermativo che dal testo parrebbe automatico (articolo 34, commi 6 e 7, nell'opzione A1): ce n'è abbastanza per rendere pressoché impraticabile una soluzione di questo tipo e quindi per confinarla a casi eccezionali: e ciò appare condivisibile, anche se la soluzione del referendum confermativo non è forse la più perspicua. Ma viene al tempo stesso lasciato campo libero alle dimissioni presidenziali (magari finalizzate a consentire al presidente uscente di rientrare in gioco alla guida di una nuova Giunta o come assessore nella Giunta che gli succede), mentre è invece evidente che è su questo versante che vanno progettati opportuni rimedi alle crisi (extraconsiliari) continue: e ciò può essere fatto (ancora una volta, riprendendo le proposte di Galeotti della prima metà degli anni ottanta) con una norma-tampone che sanziona le dimissioni con l'ineleggibilità del presidente dimissionario a tutte le cariche pubbliche regionali o locali durante la legislatura o durante le due legislature successive. A ciò si aggiunga che la proposta, per la variante relativa alla elezione indiretta del Presidente, non prevede alcun caso di scioglimento anticipato del Consiglio su iniziativa del Presidente: il che costituirebbe un evidente elemento di debolezza del Presidente stesso.

Riguardo poi alla composizione della Giunta, si prevede la possibilità di nominare assessori esterni al Consiglio, senza fissare un tetto massimo (come, ad es., il 25 % di cui allo schema della Regione Abruzzo) e senza prevedere meccanismi di ratifica o presa d'atto della nomina dell'assessore da parte del Consiglio. E' invece interessante la forma di incompatibilità tra le cariche di consigliere ed assessore prevista dalla proposta calabrese (art. 32 comma 4): al consigliere nominato assessore subentrerebbe infatti, come supplente, il primo dei non eletti; ma il titolare recupererebbe la carica di consigliere in caso di perdita per qualsiasi causa dello status di assessore.

L'art. 35 prevede poi alcuni principi, invero molto scarni, in materia di sistema elettorale regionale (sistema a base proporzionale con premio di maggioranza, sbarramento del 3 per cento), anche se questa scelta spetta, ex art. 122 l c., alla legge-cornice statale. Se questa scelta è forse opportuna, per indicare in quale meccanismo elettorale si collocherebbe la forma di governo prescelta dal futuro statuto, i principi ora indicati sarebbero esposti alla inefficacia qualora dovesse poi intervenire la legge cornice statale (mi pare invece più dubbio sostenere che essi sarebbero incostituzionali in radice, per invasione della competenza dello Stato). Si tratta, pertanto, soprattutto di un manifesto politico. Lo spazio autonomo della legge regionale potrebbe essere invece quello della determinazione della clausola di sbarramento (e della sua entità concreta): al riguardo, la proposta calabrese la colloca al il 3%, che è in effetti il minimo

possibile, sino ad apparire irrilevante in una Assemblea di appena 50 consiglieri

Più utile potrebbe invece essere stabilire nello statuto un qualche tipo di norma procedurale, come la maggioranza dei 3/5 per la deliberazione della legge elettorale regionale, secondo quanto previsto, ad es., dalla proposta di Statuto della Regione Lazio predisposto, come sopra si è detto, da esperti vicini al Presidente Storace (art. 19).

La mancanza di una scelta come quella da ultimo indicata si inserisce del resto in un'impostazione complessiva caratterizzata dalla debolezza delle strutture garantistiche all'interno della proposta di statuto. Nessuna garanzia della superiorità dello statuto sulla legge regionale affidata ad un organo come quello di cui si è ragionato in varie sedi (ad es. nei lavori svolti dal consiglio regionale toscano); addirittura la possibilità per l'assemblea di delegare l'approvazione di una misura (anche un disegno di legge?) ad una commissione consiliare (art. 27), senza che sia possibile a minoranze qualificate dell'Assemblea stessa o della commissione di riportare il provvedimento nella sua sede ordinaria (come è possibile ex art. 72 Cost.); statuto dell'opposizione (e in particolare del leader della stessa) formalmente previsto (con una formula inquietante, in quanto dice ciò che dovrebbe essere scontato: "i deputati regionali appartenenti alle opposizioni hanno il diritto di rappresentare pubblicamente il proprio dissenso nei confronti della maggioranza e del Governo regionale per ogni tipo di iniziative da essi assunte", art. 21, comma 2), ma sostanzialmente inesistente (il comma 2 dello stesso articolo rinvia al regolamento consiliare).

Ciononostante, la proposta appare una base idonea per orientare la discussione successiva, se davvero maggioranza ed opposizione consiliare si metteranno sulla strada di un confronto attento ed aperto (come è detto nella Relazione, p. 3) per predisporre uno statuto capace di guidare in maniera efficace ma anche equilibrata la vita delle istituzioni regionali calabresi.

(*) p.s. di Diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Foggia