

## Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese

di Giovanni Guzzetta \*  
(26 agosto 2003)

1. Com'è noto, tra le perplessità sulla legittimità costituzionale del (neoapprovato) Statuto regionale calabrese, vi è quella relativa alla forma di Governo ivi prescelta.

Lo Statuto prevede, a proposito della nomina del Presidente regionale, che questi sia nominato, insieme al Vice Presidente, dal Consiglio "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori" (art. 33 c. 2). La mancata nomina del Presidente e del Vice Presidente "indicati dal corpo elettorale" è sanzionata dallo scioglimento del Consiglio. Tale "investitura popolare" del vertice dell'esecutivo si determina in base all'indicazione dei candidati alla Presidenza ed alla Vice Presidenza della Regione sulla scheda elettorale e mediante voto *contestuale* agli altri componenti del Consiglio regionale (art. 33 c. 1).

In ordine agli effetti della crisi giuntale lo St. prevede lo scioglimento automatico del Consiglio solo nel caso di dimissioni del Presidente conseguenti ad una mozione di sfiducia o ad un voto negativo sulla questione di fiducia (disciplinata dall'art. 36, comma 3). Nelle altre ipotesi è, invece, consentito al Consiglio di approvare la successione al Presidente cessato del Vice Presidente, e solo di questi, (art. 33, commi 3 e 4). La crisi del nuovo "gabinetto" determina comunque lo scioglimento automatico.

2. A parere di chi scrive la disciplina non è in linea con le norme costituzionali inderogabili di cui all'art. 126 Cost.. Il sistema adottato appare, inoltre, difettare di coerenza e ragionevolezza.

L'art. 126 stabilisce, com'è noto, una disciplina "condizionatamente vincolata". Se lo Statuto prevede che il Presidente sia eletto a suffragio universale e diretto, le ipotesi di cessazione dalla carica di questi, quali che esse siano, determinano l'automatico scioglimento del Consiglio. La disposizione costituzionale dunque non prevede eccezioni.

Per ciò che qui interessa, si tratta di valutare se il meccanismo di nomina previsto dallo Statuto calabrese possa - ai fini dell'automatismo imposto dalla Costituzione - essere equiparato ad una elezione a suffragio universale e diretto. Sul piano strettamente formale una simile equivalenza potrebbe sembrare esclusa: lo Statuto prevede la nomina del Presidente da parte del Consiglio, nella sua prima seduta. Argomenti sistematici e sostanziali, però, fanno dubitare che tale conclusione sia appagante. Infatti, il Consiglio regionale neoeletto non è in condizione di operare alcuna scelta in ordine alla nomina del Presidente. Se, infatti, esso volesse negare la propria approvazione ai candidati "indicat[i] dal corpo elettorale" si condannerebbe all'immediato scioglimento.

E' sufficiente solo qualche elementare nozione di diritto comparato (si pensi al caso degli Stati Uniti ed all'elezione del Presidente da parte di un collegio di Grandi elettori) per comprendere che ciò che conta per poter definire una elezione "a suffragio universale e diretto" non è la dimensione formalistica, quanto la sostanziale e necessaria corrispondenza tra la chiara e inequivoca indicazione espressa nel voto e le conseguenze relative alla preposizione del titolare all'ufficio. Non è, d'altra parte un caso, né una bizzarria, il fatto che il legislatore costituzionale abbia equiparato al regime previsto dalla predetta regola di cui all'art. 126, la disciplina transitoria prevista dall'art. 5 della l. cost. 3 del 2001, la quale, sulla scorta della legislazione elettorale vigente, prevede che sia proclamato Presidente della giunta il capolista al Consiglio che abbia ottenuto il maggior numero di voti. Anche in questo caso l'elezione del Presidente non costituisce oggetto di un pronunciamento separato ed esclusivo del corpo elettorale sul Capo dell'esecutivo regionale, ma discende in modo mediato dal pronunciamento elettorale relativo alle liste regionali concorrenti.

Che la questione presenti un alto grado di problematicità e renda pertanto più che fondate forti perplessità sulla soluzione accolta è dimostrato anche dalla recente giurisprudenza costituzionale. Com'è noto, la Consulta si è trovata ad affrontare il tema del significato e della portata del vincolo di cui all'art. 126 Cost. u.c. nella sent. 304 del 2002. Ed anche se in tale pronuncia il giudice delle leggi non ha sciolto il nodo della questione, ha comunque riconosciuto che "l'elezione del Presidente della Giunta [prevista dalla ricordata disciplina transitoria] é assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto". La Corte sembra dunque fondare tale equivalenza sul *grado di legittimazione popolare* acquisita dall'eletto. Ora proprio prevedendo la sanzione

dello scioglimento automatico del Consiglio regionale che *non* nomini il Presidente "indicato" dagli elettori (cioè la stessa prevista in via generale dall'art. 126 Cost.), lo Statuto calabrese ha mostrato di attribuire il massimo valore alla legittimazione popolare acquisita del candidato alla Presidenza beneficiario di tale "indicazione".

3. Ma se ciò è vero risultano conseguentemente in frode alla Costituzione le norme statutarie che eludono il principio del *simul stabunt, simul cadent*. Tanto più in quanto esse sono tenute non solo al rispetto del, quanto anche all'"armonia" con, la Carta. A quest'ultimo proposito è appena il caso di ricordare che proprio la Corte nella sentenza citata ha definitivamente chiarito che il vincolo di armonia "mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni [della Costituzione], dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito". E lo spirito della succitata norma costituzionale è che il Presidente legittimato dal corpo elettorale in modo immediato, in caso di cessazione dalla carica, trascini con se lo scioglimento del Consiglio regionale.

4. In conclusione: nulla impedisce al legislatore statuario di scegliere una forma di governo orientata nel senso del parlamentarismo classico delle tradizionali democrazie mediate. Ciò che invece gli è impedito dalla Costituzione è di scegliere una soluzione *strabica*, che accanto ad una investitura popolare "forte" con legittimazione equivalente all'elezione formalmente diretta sia dissociata dall'automatismo dello scioglimento nel caso di mutamento della Premiership regionale in corso di legislatura.

5. La soluzione prescelta si espone poi ad ulteriori obiezioni sotto il profilo della coerenza e ragionevolezza. Infatti, la previsione che l'unico caso di successione alla carica di Presidente possa essere quella del Vice Presidente appare fortemente limitativa dei poteri del Consiglio una volta che questo si consideri affrancato dal vincolo costituito dall'indicazione elettorale popolare.

Tale meccanismo, infatti, non convince quale che sia la *logica* che ne è alla base.

6. Se, infatti, la ratio della disciplina fosse mantenere la coerenza con i risultati elettorali in considerazione della candidatura "in ticket" di Presidente e Vice Presidente, la soluzione sarebbe molto insoddisfacente. La scelta elettorale del ticket è infatti contestuale e collegata *anche* a quella dei consiglieri. Ma l'art. 33 St. non prevede nessuna norma che vincoli il Vice Presidente "subentrato" a ricercare il consenso nell'ambito della maggioranza cui era collegato al momento delle elezioni o di quella (consiliare) che aveva nominato il Presidente dopo di esse. Date le abitudini politiche italiane e la nota rissosità interna delle coalizioni, nulla impedirebbe dunque il verificarsi dell'ipotesi di un "ribaltone" che abbia per protagonista il Vice Presidente disposto a pescare consensi tra tutti i consiglieri regionali, indipendentemente dalla collocazione di schieramento.

Un simile scenario non sarebbe nemmeno scongiurato dal fatto che la premessa per la formazione di un nuovo governo siano (tra l'altro) le dimissioni del Presidente in carica. Infatti, da un lato, le crisi extraparlamentari costituiscono, com'è noto, la regola ricorrente nel nostro paese. Né, d'altra parte, è prevista alcuna norma per penalizzare il Presidente che si dimetta cedendo ai ricatti o alle lusinghe della propria maggioranza. Insomma il sistema sembra congegnato in modo tale da spingere il Presidente non più gradito a dimettersi volontariamente, nella speranza di assicurarsi comunque un futuro politico e, contemporaneamente, da dissuaderlo dall'utilizzare strumenti, come la questione di fiducia, per contenere l'instabilità della coalizione.

7. Un'altra logica della disciplina potrebbe essere viceversa quella di parlamentarizzare la forma di Governo. Qualora cioè venga meno il Presidente designato dal corpo elettorale, si passerebbe ad una gestione tradizionale dei rapporti tra gli organi, con la possibilità dunque di un nuovo "governo" nato in Consiglio. Se tale fosse la prospettiva non si vede perché allora non possa essere l'opposizione o una parte di essa, magari tramite il meccanismo della sfiducia costruttiva, a succedere alla vecchia compagine giuntale. Ciò che sarebbe perfettamente aderente alla logica della formazione consiliare dei Governi.

8. Le soluzioni prescelte sembrano invece finalizzate a realizzare una sorta di "ibrido". In esso vi sarebbero i germi del sabotaggio dell'investitura immediata del Governo regionale senza peraltro le garanzie della mediazione parlamentare classica. Tagliando ciascun "punto forte" rispettivamente del modello di Premierato e di quello del Cancellierato, si addiverrebbe così ad una stabilizzazione oligarchica in cui i partiti vincitori delle elezioni si garantirebbero un margine di manovra, da un lato, per far fuori (extraparlamentarmente) il Premier, e dall'altro, per consentirsi qualche allargamento della maggioranza parlamentare senza il rischio però che l'opposizione possa entrare direttamente nel gioco della formazione della giunta, che deve, comunque, rimanere vincolata al Vicepresidente. Il risultato sarebbe molto

probabilmente una situazione di conflittualità latente e di un governo precario, con un Presidente, legittimato dagli elettori, ma sempre sottoposto alla "tutela" del Vice Presidente che costituisce il suo unico concorrente e pertanto un controinteressato alla buona azione della Giunta.

\* p.s. di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Trento - [guzzetta@jus.unitn.it](mailto:guzzetta@jus.unitn.it)

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali