

**Sulla legittimità della Statuto calabrese in tema di forma di governo,  
ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi.**

di Mauro Volpi \*  
(3 settembre 2003)

Esprimo un radicale disaccordo con le argomentazioni giuridiche contenute nell'intervento di Giovanni Guzzetta relativo alla legittimità costituzionale delle norme dello Statuto calabrese in materia di forma di governo. Non intendo qui pronunciarmi nel merito della "bontà" o meno della soluzione adottata dal Consiglio regionale calabrese né riprendere un dibattito che già si è sviluppato nel Forum sulle diverse ipotesi di forma di governo praticabili a livello regionale. Mi limito a confessare che comincio a provare un fastidio, per così dire, "epidermico" verso quegli interventi recenti (e non alludo a quello di Guzzetta) i quali presentano il Presidente eletto dal popolo come l'incarnazione del "bene", operando una trasfigurazione moderna (?) del principio monarchico per cui "il Re non può far male", e il Consiglio regionale (o il Parlamento in generale) e i partiti politici come la sentina di tutte le nefandezze. Intravedo in queste posizioni non solo una semplificazione pericolosa di un modello complesso, com'è la democrazia pluralistica, ma il riecheggiare di antiche posizioni che sono state alla base di un antiparlamentarismo storico assai poco democratico.

Venendo al punto di diritto che qui mi interessa, credo che non si possa prescindere dalla "lettera" della Costituzione: in due disposizioni costituzionali novellate nel 1999 (art. 122 u.c. e art. 126 c. 3) si parla espressamente di "Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto", per il quale valgono le previsioni relative alla nomina e alla revoca degli assessori e allo scioglimento automatico del Consiglio. La Costituzione quindi non parla genericamente di "Presidente eletto dal popolo", ma aggiunge una qualificazione relativa alla modalità della sua elezione, che deve essere di tipo diretto.

Ciò significa che qualsiasi "legittimazione popolare" equivale ad una elezione popolare e diretta? "E' sufficiente solo qualche elementare nozione di diritto comparato" per rispondere decisamente di no. E infatti negli ordinamenti che prevedono l'elezione popolare del Presidente, questa può essere diretta, come ad es. in Francia, o indiretta o di secondo grado, come negli Stati Uniti e fino al 1986 anche in Finlandia. Si tratta di una "dimensione" così poco "formalistica" che nelle ultime elezioni presidenziali nordamericane il candidato democratico ha avuto circa mezzo milione di suffragi in più nel voto popolare, ma la maggioranza dei grandi elettori hanno poi votato per il candidato repubblicano. Insomma senza il passaggio rappresentato dal voto dei grandi elettori oggi negli Stati Uniti avremmo un Presidente di opposto colore politico rispetto a quello in carica. Vorrei anche aggiungere che la "forma" per i giuristi è importante (e lo è tanto più per chi deve pronunciarsi sulla legittimità di un atto) e che è oltremodo pericoloso bollare come "formalismo" qualsiasi richiamo alla forma in nome di una, talvolta imprecisata, "sostanza", perché in tal caso spesso si rischia di confondere il diritto con la politica, che va tenuta presente dal giurista per le sue influenze ma è un'altra cosa rispetto al suo mestiere.

Quanto poi all'argomento che fa riferimento all'equiparazione all'elezione a suffragio universale e diretto del regime transitorio introdotto dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999, tale equiparazione può essere fondata su caratteristiche peculiari di tale regime: la possibilità per l'elettore di disgiungere il voto fra lista consiliare e candidato alla Presidenza, la previsione di un premio di maggioranza grazie al quale è il voto dato al "listino", e quindi al candidato-Presidente, che può "trascinare" la maggioranza nel Consiglio regionale, infine il fatto che il capolista del listino che ha ottenuto più voti "è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale" e quindi diventa tale automaticamente senza bisogno di alcun ulteriore passaggio. E' quindi ragionevole la posizione assunta dalla Corte Costituzionale nelle sent. n. 304/2002, ma è invece una pretesa discutibile quella di far dire al giudice costituzionale quel che non ha detto, vale a dire che qualsiasi sistema che preveda un "legittimazione popolare" del Presidente sarebbe per ciò stesso assimilabile ad un'elezione popolare e diretta. Non mi pare che ciò possa valere per un sistema il quale preveda sì l'indicazione popolare del Presidente, ma congiuntamente all'elezione del Consiglio e con un passaggio ulteriore che faccia conseguire la sua nomina ad un pronunciamento del Consiglio regionale, ipotesi che attualmente è in discussione all'interno delle Commissioni Statuto di vari Consigli regionali (senza coincidere necessariamente con la previsione dell'indicazione di un Vice Presidente come in Calabria). Sono pronto ad essere smentito dalla futura pronuncia della Corte, ma per il momento non mi pare buona cosa "tirlarla per la giacchetta", facendola già decidere su ciò che ha lasciato impregiudicato.

Quanto poi alla incoerenza e alla natura "ibrida" della ipotesi adottata in Calabria, vorrei ricordare che la soluzione,

definita da alcuni come "neoparlamentare" (ma non a caso da altri come "parladienale" o "ad elezione diretta del Primo ministro") è essa stessa (al pari di quella "semipresidenziale") un ibrido, che mette insieme un elemento parlamentare (rapporto di fiducia e scioglimento) con uno presidenziale (elezione popolare del vertice del potere esecutivo), legati dalla regola *aut simul stabunt aut simul cadent*. In ciò non vi è nulla di male, perché la forma di governo deve adattarsi al contesto e in certi casi le contaminazioni possono funzionare meglio dei modelli puri. Ma ciò che non si può fare è trasformare un ibrido in un modello "puro", accusando di ibridismo coloro che operano altre contaminazioni, tanto più che tale "modello" non esiste in nessuno Stato democratico del mondo dopo che Israele, che l'aveva adottato con qualche variante nel 1996, l'ha abbandonato nel 2001.

Infine mi pare di rilevare, soprattutto in articoli apparsi nella stampa quotidiana, qualche fastidio per l'autonomia riconosciuta alle Regioni sulla scelta della forma di governo, come si desume dalla frequente invocazione della omologazione fra gli Statuti regionali sul punto, la quale non potrebbe che attestarsi sull'ipotesi dell'elezione popolare e diretta. Se è questo quel che si vuole, la via da seguire è chiara: occorre modificare l'art. 122 u.c. e l'art. 123 c. 1, sottraendo all'autonomia statutaria qualsiasi scelta in materia di forma di governo. Ma finché il testo rimane quello attuale credo che siano pienamente legittime soluzioni le quali, senza abbandonare il principio della legittimazione popolare del Presidente, si propongano di raggiungere risultati più equilibrati nei rapporti fra Presidente e Consiglio rispetto a quelli francamente "estremisti" previsti nel testo della Costituzione nell'ipotesi di elezione popolare e diretta (come quello per cui, qualora il Presidente della Giunta fugga all'estero con una modella, ciò determina lo scioglimento automatico del Consiglio regionale).

\*p.o. di Diritto Costituzionale Comparato nell'Università di Perugia - [mvolpi@unipg.it](mailto:mvolpi@unipg.it)