

## Ancora sulla statuto calabrese: una risposta a Volpi.

di Giovanni Guzzetta \*  
(6 settembre 2003)

Provo a formulare, in forma sintetica, alcune contro-obiezioni a quelle espresse da M. Volpi sul mio intervento in tema di forma di Governo regionale calabrese.

**1. Formalismo e sostanzialismo.** Non sarò certo io contestare l'importanza della forma, avendo ben presente l'opinione dello Jhering (se non ricordo male) secondo cui "la forma è la nemica giurata dell'arbitrio". C'è però una differenza, a mio parere, tra forma e formalismo, il secondo essendo un atteggiamento che nega ideologicamente l'ambiguità intrinseca delle manifestazioni normative. Ambiguità, come si sa, che spesso riguardano la stessa interpretazione letterale di una disposizione. Per un giurista, credo, non debba esserci nessuna differenza tra forma e sostanza, perchè il diritto si esprime unicamente attraverso le forme. Ma, appunto, le forme vanno identificate attraverso tutti gli strumenti ermeneutici, altrimenti si cade sì nel formalismo, che, ancor prima di essere sterile, è epistemologicamente escluso dalla teoria dell'interpretazione.

**2. "Elezione a suffragio elettorale e diretto" ed elezione popolare.** Volpi, giustamente, distingue all'interno del *genus* "elezione popolare", quella diretta e quella indiretta, o di secondo grado. Il problema che qui interessa è quello di capire se quella prevista dallo statuto calabrese sia un'elezione diretta o indiretta. E qui entra in gioco il *formalismo*. Perché è indubbio che il Presidente calabrese, stando alla lettera dello statuto, non sarà proclamato appena chiuse le urne e terminato lo scrutinio, ma dovrà attendere la "nomina" del Consiglio regionale che approverà contestualmente "la mozione sul programma". Però, al di là del fatto che si potrebbe discutere, proprio sul piano formale, il concetto di "nomina", rispetto a quella di "elezione", il problema è capire esattamente la funzione di tale atto del Consiglio rispetto all'elezione del Presidente.

Ora nel concetto di elezione mi pare indubbio ci debba essere la possibilità di scelta tra più candidati, che altrimenti si tratterebbe piuttosto di un'approvazione o di un'acclamazione. Tale possibilità di scelta il Consiglio non ce l'ha. Ciò su cui esso ha possibilità di scegliere è se tenersi quel Presidente "indicato dal corpo elettorale" o venire dissolto e andare a nuove elezioni.

Si tratta, a ben vedere, esattamente della stessa facoltà che i Consigli regionali hanno, alla stregua dell'art. 126, comma 3, Cost. nei casi in cui sia prevista l'elezione a suffragio universale e diretto.

L'unica differenza è che, nell'ipotesi prevista in Costituzione, la sfiducia del Consiglio diviene (anche) una condizione *risolutiva* della permanenza in carica di Presidente e Consiglio. Nel caso calabrese essa è una condizione *sospensiva* dell'accesso alla carica. Dal punto di vista del rapporto tra pronunciamento elettorale e permanenza in carica del Presidente, mi pare che le situazioni, se non identiche, siano molto, molto simili.

D'altra parte se uno Statuto ipoteticamente prevedesse che il Presidente eletto a suffragio universale e diretto, secondo tutti i crismi indicati dalla teoria generale, debba sottoporsi ad un voto di fiducia iniziale del Consiglio, pena lo scioglimento, potrebbe qualcuno negare che siamo perfettamente nella fattispecie di cui all'art. 126, comma 3?

Tutto ciò per dire che, molto sommamente, a me sembra che la logica della "nomina" consiliare del Presidente, prevista dallo statuto calabrese, riguarda non tanto la scelta sostanziale (e l'"indicazione" *formale*) del Presidente, quanto piuttosto la relazione fiduciaria tra Presidente e Consiglio. Non è un caso, d'altronde, se essa è congiunta all'approvazione della mozione sul programma giunta.

L'istituto della nomina consiliare, cioè, si muove perfettamente (ed in questo mi sembra costituzionalmente ortodosso) nella logica della soluzione costituzionale, la quale (come ricorda Gambino) ha voluto legare l'eventuale elezione diretta ad una forma di governo (neo-) parlamentare, escludendo quindi ipotesi di presidenzialismo con poteri separati.

Detto in altri termini, l'art. 126 Cost. prevede una duplice condizione per l'adozione del sistema ivi indicato: a) elezione diretta del Presidente; b) rapporto di fiducia tra Consiglio e Presidente. In questa prospettiva la previsione del potere di

nomina, pur con la sua ambiguità, dovrebbe allora venir considerata come la soluzione volta proprio a sancire formalmente (e non solo presuntivamente) l'inesistenza della relazione fiduciaria, la quale non necessariamente, com'è ovvio, discende dall'elezione diretta del Presidente.

Insomma, perché si possa dare una soluzione coerente alle varie ambiguità recate dal testo, mi pare che i due sub-procedimenti (elezioni e nomina) si dovrebbero mantenere funzionalmente distinti, anche se essi cospirano a realizzare l'obiettivo della formazione, costituzionalmente ortodossa, degli organi di governo regionale e delle loro reciproche relazioni.

### 3. Elezione diretta o indiretta?

Se volessimo ragionare in termini strettamente letterali potremmo impostare la questione così: poiché lo statuto prevede - questo sì - che il candidato alla presidenza sia "indicato" a suffragio universale e diretto (ex art. 33, comma 2, in fine) il sistema non è formalmente né di "elezione" a suffragio universale e diretto (perché il Presidente è solo "indicato"), né di secondo grado (perché il Consiglio non può scegliere tra candidati alternativi). Ma allora che cos'è? Come si colloca questa ipotesi nel *genus* tipologico "elezione popolare"? È chiaro che la forma (o meglio la lettera) non ci porta da nessuna parte.

Se invece si guarda, sistematicamente, allo spirito della disciplina appare chiaro:

a) che il meccanismo dell'*indicazione*, per i suoi effetti e per le conseguenze in caso di diniego consiliare di nomina, somiglia molto, moltissimo, ad una elezione diretta.

b) che il meccanismo di diniego della "nomina" da parte del Consiglio, somiglia molto, moltissimo, agli strumenti (ammessi dal 126, comma III) per accertare o risolvere il rapporto di fiducia che *deve* legare Consiglio e Presidente qualora lo statuto scelga l'elezione diretta di quest'ultimo.

Dovendo scegliere l'interpretazione più corretta di una disposizione (volutamente?) ambigua, mi pare che vi siano più elementi a sostegno della tesi che il meccanismo previsto dalla statuto calabrese sia suscettibile, anche in forza del vincolo di armonia, nella fattispecie di cui all'art. 126 cost.

Diversamente si arriverebbe al paradosso di don Ferrante per cui l' "indicazione popolare" del Presidente poiché non è né sostanza, né accidente...non esisterebbe all'interno del *genus* "elezione popolare". E questo mi pare formalismo.

### 4. L'elezione del Presidente degli Stati Uniti

Credo nessuno possa negare che se, sul piano formale, l'elezione del Presidente degli Stati Uniti è di secondo grado, essa "si trasforma di fatto da indiretta in diretta, conferendo al Presidente una più forte legittimazione democratica, in quanto il mandato dei grandi elettori diventa politicamente vincolato alla scelta del candidato designato dal rispettivo partito" (Morbidei, Pegoraro, Reposo, Volpi, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, II ed., accresciuta e integrata, Bologna, 1997, 497). Il fatto che essa dia luogo a Presidenti di minoranza, non dipende dalla circostanza che i grandi elettori si sottraggano al vincolo di mandato imposto, per prassi, dai partiti, ma dalla particolarità del meccanismo elettorale (coerente con la logica federale) fondato sul c.d. "general ticket system". Ciò che mi pare confermato proprio dalla conclusione che "l'affermarsi del sistema bipartitico, che ha reso politicamente vincolato il mandato degli elettori presidenziali e abbastanza rari i casi in cui questi votino in modo difforme dal mandato ricevuto, e il sistema maggioritario di lista praticato per la loro elezione, per cui il partito che vince conquista tutti gli elettori dello Stato, hanno in pratica trasformato l'elezione del Presidente in elezione diretta" (*op. ult. cit.* 655).

Ma ammesso pure che la qualificazione del sistema presidenziale americano debba restare quella originaria, poiché non vi è alcuna sanzione formale (invalidità dell'elezione) per l'ipotesi in cui i grandi elettori si discostino dal mandato elettorale statale, ciò non farebbe che rafforzare la differenza rispetto all'ipotesi calabrese. Nel nostro caso, infatti, se i consiglieri si discostassero dall' "indicazione" elettorale la sanzione (politica e giuridica) sarebbe radicale: l'immediata dissoluzione del Consiglio.

### 5. Dottrina e giurisprudenza costituzionale

Nessuno può dire quale sarà il giudizio che la Corte costituzionale esprimerà sulla disciplina in oggetto. "Tirarla per la

giacchetta", come Volpi bonariamente mi accusa di fare, sarebbe atteggiamento fin troppo sprovveduto. Ciò non vuol dire però che le argomentazioni svolte dalla Corte nelle proprie pronunzie non possano essere valutate, anche criticamente, soprattutto nei settori in cui il dibattito dottrinale dimostra come sia notevole l'incertezza interpretativa.

Ora, tornando all'argomentazione di merito di Volpi, è evidente che - non essendoci ancora un sistema elettorale regionale - nessuno può dire se il sistema prescelto favorirà o meno la legittimazione popolare del Presidente. Non mi pare però un argomento convincente quello di ritenere che *certamente* non la favorirà. E che, dunque, qualunque sia la legge elettorale regionale il sistema non sarà comunque "equiparabile" all'elezione diretta.

Intanto perché il sistema elettorale potrebbe essere identico a quello transitoriamente oggi vigente, in relazione al quale, mi pare, anche Volpi condivide la conclusione della Corte costituzionale che lo ritiene "assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione popolare diretta del vertice dell'esecutivo" (sent. 304/2002).

Ma al di là di ciò, una cosa è certa: tale sistema elettorale dovrà *comunque* consentire l'"indicazione" di un Presidente da parte degli elettori. Ciò è imposto dalla succitata norma dello Statuto. La quale deve ritenersi assolutamente inderogabile, perché intorno ad essa ruota la forma di governo regionale, non foss'altro che per il fatto che essa è il parametro per valutare se il consiglio, nel nominare un Presidente, possa restare legittimamente in carica o debba venire sciolto!

La questione, semmai è un'altra: *quid juris* se la legge elettorale regionale è congegnata in modo tale da non consentire la chiara indicazione popolare di un Presidente e quindi da violare lo Statuto, magari in ossequio a penetranti principi della legislazione statale? Questione che non è possibile affrontare in questa sede, ma che avrebbe semmai dovuto spingere i redattori dello Statuto calabrese verso una maggior trasparenza delle soluzioni in tema di forma di Governo...

## 6. Diritto e politica

Su un punto mi trovo "radicalmente d'accordo" con M. Volpi: là dove invita a non confondere diritto e politica e richiama, indirettamente, alla responsabilità deontologica del giurista.

Sono d'accordo dunque che il problema non è quale sia la forma di governo politicamente più opportuna o astrattamente preferibile, ma se quella prescelta sia compatibile con i vincoli costituzionali. Né problema è, ancora, se un sistema sia più o meno "ibrido" di un altro o se un sistema ibrido proprio perché "ibrido" sia costituzionalmente illegittimo. Il problema è, se quello prescelto dalla regione Calabria, sia un "ibrido" costituzionalmente legittimo.

Non mi pare che su questo ci siano divergenze nelle nostre opinioni.

Anzi, la consapevolezza è talmente forte, che, continuamente, tornano alla mente le parole di H. Kelsen in prefazione alla prima edizione della *Dottrina pura*, là dove per ricordare la diffusa opposizione che accolse il suo pensiero l' A. precisa: "Il conflitto (...) verte intorno al rapporto della scienza giuridica con la politica, intorno alla netta separazione dell'una dall'altra, intorno alla rinuncia alla radicata abitudine di sostenere, in nome della scienza del diritto (e quindi richiamandosi ad una esigenza oggettiva), esigenze politiche che possono aver soltanto un carattere estremamente soggettivo, anche se si presentano, nella miglior buona fede, come l'ideale di una religione, d'una nazione o d'una classe". Continuando poi: "Questa è la ragione dell'opposizione alla dottrina pura del diritto, opposizione che già rasenta l'odio; questo è il fondamento riposto della lotta con tutti i mezzi contro di essa. Questa lotta tocca infatti i più vitali interessi della società e con ciò, in ultima istanza, gli interessi professionali del giurista. Com'è facilmente comprensibile, questi rinuncia malvolentieri a credere ed a far credere agli altri che egli, con la sua scienza, possiede la risposta al quesito di come possano essere risolti "giustamente" i conflitti di interessi all'interno della società; che egli, in quanto conosce il diritto, è anche chiamato a plasmarlo nel suo contenuto, e che, nel suo sforzo di influire sulla creazione del diritto, rispetto agli altri uomini politici, gode di maggior vantaggio che non un puro tecnico della società"(H. Kelsen, *La Dottrina pura del diritto*, tr. it. di G. Losano, Torino, 1966, 4 s.).

In un'epoca di grande fervore riformista, il pericolo, per i giuristi, si fa certamente più concreto. Ma questo non può essere una ragione per rinunciare al proprio mestiere, quanto, piuttosto, per accentuare ancor di più lo sforzo critico e rendere le proprie argomentazioni ragionevolmente suscettibili di confutazione.

Forum di Quaderni Costituzionali



i Costituzionali