

Requiemper l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie.

di Marco Olivetti *
(5 febbraio 2004)

1. La sentenza n. 2/2004 della Corte costituzionale, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della delibera legislativa statutaria della Regione Calabria recante il nuovo statuto di quella Regione, prende posizione su almeno quattro importanti questioni di diritto regionale: la nozione di "elezione diretta" del Presidente della Giunta regionale di cui agli art. 122, 5° comma, e 126, 3° comma, Cost. (e correlativamente, la natura del sistema di governo delineato nello statuto calabrese); il concetto di "armonia" dello statuto con la Costituzione e il rapporto fra tale nozione e quella di "spirito" della Costituzione; il rapporto fra statuto e legge elettorale regionale; il regime delle disposizioni statutarie di principio. La sentenza contiene inoltre una sommaria valutazione sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, 3° comma, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 1/1999, che viene ritenuto non in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

2. La prima questione - relativa alla nozione di "elezione diretta" del Presidente della Giunta - è stata ampiamente e brillantemente sviscerata nei vari suoi aspetti dal confronto fra Giovanni Guzzetta e Mauro Volpi in questo *Forum* (v. ora *Quad. cost.*, 2003, n. 4, p. 822 ss.): e agli argomenti sostenuti in tale sede si può rinviare. In quel dibattito era emerso, mi pare, che la elezione prevista nello statuto calabrese doveva essere considerata "formalmente" indiretta, ma "sostanzialmente" diretta, con un dissenso, poi, sulla possibilità che la Corte operasse una valutazione circa la conformità di una elezione non formalmente, ma sostanzialmente, diretta, con i vincoli previsti dall'art. 126, 3° comma, Cost.

Al riguardo si possono formulare due osservazioni.

La Corte accoglie la ricostruzione prefigurata da Giovanni Guzzetta, ma non riesce a riprodurre la linearità della sua argomentazione. La sent. n. 2/2004, infatti, spende molte parole per dimostrare qualcosa che non aveva bisogno di dimostrazione (e cioè che l'elezione del Presidente della Giunta prevista dall'art. 5 della legge cost. n. 1/1999 è una elezione diretta) e sorvola invece sulla dimostrazione della natura di elezione diretta per quella prevista nel caso calabrese. Non è infatti esatto - lo ha già notato da Nicola Vizioli in una nota da poco pubblicata in questo *Forum* - che il Consiglio regionale calabrese fosse "giuridicamente vincolato" dall'art. 33 dello statuto, come asserisce la Corte, a scegliere il Presidente e il Vicepresidente designati dal corpo elettorale, dato che gli rimaneva la scelta di rifiutarne la nomina, con la conseguenza che si sarebbe fatto ricorso a nuove elezioni. Logicamente, non si può ritenere vincolata alcuna scelta nella quale sia data, al soggetto competente a scegliere, una alternativa, per quanto improbabile.

Anche ipotizzando, comunque, che fosse stata dimostrata la natura "diretta" dell'elezione del Presidente prevista nello statuto calabrese, va rilevato che la Corte ha dichiarato incostituzionale l'art. 33 non perché in contrasto con il vincolo di armonia dello statuto con la Costituzione (in quanto avrebbe previsto una elezione formalmente indiretta, ma sostanzialmente diretta), ma perché lesivo dell'art. 122, 5° comma, e dell'art. 126, 3° comma, cioè del principio *simul stabunt simul cadent*. Dove vi è uno dei due errori seguenti: o la Corte ha ritenuto "formalmente" diretta l'elezione di cui all'art. 33 dello statuto calabrese (in contrasto con l'evidenza dei fatti, atteso che non può essere ritenuta diretta una elezione nella quale la preposizione alla carica non derivi dall'atto di elezione, ma da un atto successivo: nel caso calabrese la nomina, da parte del Consiglio regionale, del Presidente e del Vicepresidente designati dal corpo elettorale, con possibilità da parte del Consiglio di evitare tale scelta, sia pure determinando il proprio scioglimento automatico); oppure essa ha ritenuto che l'elezione - non formalmente, ma sostanzialmente diretta - fosse in contrasto con l'art. 126, 3° comma, mentre avrebbe dovuto (per essere coerente con la sua discutibile dottrina dello "spirito" della Costituzione) rilevarne la disarmonia con la legge fondamentale, e quindi il contrasto con l'art. 123, 1° comma.

La seconda osservazione riguarda la natura della - ormai defunta - forma di governo calabrese. Si tratta di un sistema di governo piuttosto barocco e poco lineare, che sarà davvero difficile rimpiangere, ma che troppo sbrigativamente è stato liquidato - per evidenti ragioni politiche - come una "elezione diretta mascherata". Mi sembra piuttosto che la forma di governo calabrese fosse caratterizzata da un governo diarchico di legislatura, in quanto essa prevedeva: 1) la designazione popolare non solo del Presidente, ma anche del Vicepresidente; 2) la possibilità che il secondo - e solo questi - subentrasse al primo nel corso della legislatura, a certe specifiche condizioni (dimissioni, morte, impedimento permanente); 3) la fine necessaria della legislatura in caso di morte, dimissioni o impedimento permanente del

Vicepresidente della Giunta (oltre che di approvazione di una mozione di sfiducia), eventualmente divenuto Presidente in luogo del Presidente designato dal corpo elettorale. Se ciò è vero, però, ci si può chiedere se tale sistema - criticabile nel merito sin che si vuole - non fosse in armonia (nel senso che questo termine ha per la Corte) con l'elezione diretta costituzionalmente "consigliata", differenziandosi da essa non tanto per l'elezione diretta "mascherata" o per la deroga al sacro principio *simul stabunt simul cadent*, quanto per la natura diarchica del vertice dell'esecutivo. Con il risultato di creare una variante inedita di governo di legislatura, a suo modo armonica con il sistema costituzionalmente consigliato (uno dei cui pilastri, com'è arcinoto, è il già citato principio *simul stabunt simul cadent*, ovvero il governo di legislatura).

3. Ma con gli ultimi rilievi siamo passati al secondo problema posto dalla sent. n. 2/2004. La decisione della Corte riprende un passaggio della sent. n. 304/2002, già in precedenza anticipato in dottrina, in virtù del quale il vincolo di "armonia con la Costituzione", imposto agli statuti dall'art. 123, 1° comma, Cost., obbligherebbe lo statuto a rispettare non solo la lettera della Costituzione, ma anche lo "spirito" di questa. Ci si è allora interrogati su cosa tale formula ("lo spirito della Costituzione") intendesse veicolare, ma sinora con scarso successo (e anche alcuni ultimi tentativi, come quello che si può leggere alle p. 1891 ss. del n. 3/2003 di *Giur. Cost.*, mi sembra lo confermino, malgrado l'apparente novità del linguaggio utilizzato). Infatti, se con l'affermazione per cui lo statuto deve rispettare non solo la lettera, ma anche lo spirito della Costituzione, si vuol dire che esso non è vincolato solo dalla lettera delle disposizioni costituzionali, ma dal significato di queste alla luce del sistema delle norme costituzionali (procedimento ermeneutico ben noto come interpretazione sistematica), si dice una cosa del tutto ovvia, e già inclusa nel concetto di "rispetto della Costituzione" (ora ribadito dall'art. 117, 1° comma, per tutti gli atti legislativi regionali, incluso lo statuto, che è approvato con legge regionale, sia pure soggetta a procedimento aggravato). Cosa altro possa voler dire lo "spirito" della Costituzione non è dato sapere: e l'emersione di tale pseudo-concetto sembra essere una violazione di una regola logica che dovrebbe vincolare anche la Corte, ovvero il rasoio di Occam, in virtù del quale *entia non sunt multiplicanda sine necessitate*. In realtà la chiave dell'enigma dell'armonia con la Costituzione va ricercata nel vincolo per lo statuto a rispettare i principi generali (non solo i principi supremi) dell'ordinamento costituzionale, anche se desumibili da disposizioni non riferite espressamente all'ordinamento regionale (come già sosteneva la migliore dottrina prima della riforma del 1999 e come ho di recente tentato di dimostrare, alla luce del nuovo assetto costituzionale, nel mio lavoro su *Nuovi statuti e forme di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 165 ss.). Ed è chiaro che tale vincolo si aggiunge, e non si sostituisce, a quello di rispettare la lettera e il fantomatico spirito delle norme costituzionali, come è imposto dalla supremazia della Costituzione ad ogni altra fonte.

Ma, si potrebbe obiettare, proprio la sent. n. 2/2004 sta a dimostrare che l'obbligo di rispettare lo spirito della Costituzione ha un significato autonomo, che si sostanzierebbe nel divieto di "elusione della Costituzione" o di "frode alla Costituzione". Peraltro, tali concetti sono ambigui, specie a fronte di disposizioni così dettagliate come quelle contenute nell'art. 126, 3° comma, sulla forma di governo regionale, le quali dovrebbero essere assoggettate ad una interpretazione restrittiva (come si conviene alle norme eccezionali). Il concetto di "spirito della Costituzione", invero, si rivela, nella sent. n. 2/2004, per quello che è effettivamente: un grimaldello per "mascherare" scelte politiche della Corte, che le consentono di allargare da giudizio di mera conformità giuridica ad un apprezzamento politico il proprio controllo sullo statuto. Valutazione, quest'ultima, che, nel sistema dell'art. 123, dovrebbe essere riservata non alla Corte, ma al corpo elettorale regionale in un (eventuale) referendum confermativo (come è accaduto nel caso della legge statutaria per il Friuli-Venezia Giulia, opportunamente bocciata dal corpo elettorale regionale il 29 settembre 2002 non perché fosse incostituzionale, ma perché era una legge mal scritta e squilibrata).

4. Si è accennato che la sent. n. 2/2004 ha operato una sommaria valutazione sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 126, 3° comma, Cost. per contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, che la difesa della Regione Calabria aveva incautamente chiesto alla Corte di sollevare davanti a se stessa. Secondo la Corte, lo scioglimento automatico del Consiglio regionale in caso di dimissioni del Presidente della Giunta non è in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, in quanto fra tali principi non è previsto il regime parlamentare. La conclusione cui giunge la Corte merita condivisione: si tratta infatti di una acquisizione ben salda della nostra dottrina, ripetuta persino nei migliori manuali di diritto costituzionale. Del resto la prudenza impone che del concetto di principi supremi si faccia un uso misurato, con riferimento a casi indiscussi e a questioni costituzionali ultime.

Peraltro, la motivazione che la Corte fornisce lascia per alcuni aspetti perplessi anche su questo punto. La Corte, infatti, si limita ad esaminare il contrasto fra l'art. 126, 3° comma, e il regime parlamentare, mentre la vera questione - se la si vuole davvero evocare - è un'altra (e del resto essa era sollevata in termini più articolati dalla Regione Calabria). Esiste fra i principi costituzionali supremi in materia di forma di governo un principio che impone non questo o quell'altro sistema, ma un equilibrio fra i poteri politici di vertice, idoneo ad impedire che uno di essi possa assumere, di fatto se

non di diritto, una posizione di monopolio rispetto agli altri? Esiste, in altre parole, un principio che impone che ogni forma di governo sia "equilibrata"? A mio avviso, una domanda simile meriterebbe una risposta più articolata, e anche la questione posta alla Corte meritava forse un apprezzamento un po' più articolato sul piano della ragionevolezza delle scelte effettuate (a meno di non ritenere, come pure sarebbe plausibile, che il principio di ragionevolezza non vincoli il legislatore di revisione). Infine, a proposito di principi supremi, se è tale quello desumibile dall'art. 5 che impone alla Repubblica di adeguare "i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento", si può ritenere in contrasto con questo principio una disposizione (l'art. 126, 3° comma) che determina lo scioglimento automatico del Consiglio regionale in ogni caso legato alle vicende personali del Presidente (morte, impedimento permanente e dimissioni personali, lasciando da parte il caso ben diverso delle dimissioni politiche)? Quest'ultima questione meriterebbe ora una più seria riflessione dottrinale e politica, magari in vista di un ritocco all'art. 126, 3° comma, per eliminarne le parti più assurde, lasciando in vigore lo scioglimento automatico nella sola ipotesi delle dimissioni (considerando tali quelle "politiche", che equivarrebbero ad uno scioglimento consapevole del Consiglio regionale, ed escludendo dalle cause di scioglimento automatico l'abbandono dell'ufficio, l'impedimento permanente e la morte del Presidente). Di un tale ritocco è improbabile che si faccia effettivamente carico la classe politica (che di questi tempi è in tutt'altre faccende affaccendata), ma non sarebbe inopportuno che le pur diverse valutazioni dottrinali sulla forma di governo (statale e regionale) isolassero almeno questo punto di consenso, circa alcune rigidità eccessive del sistema introdotto dalla legge cost. n. 1/1999.

5. Se le questioni ora accennate erano state in parte già messe in luce prima della decisione, la sent. n. 2/2004 ha sorprendentemente preso sul serio (e in un caso addirittura accolto) alcuni motivi di ricorso evidenziati dall'Avvocatura riguardo al rapporto fra statuto e legge elettorale regionale, e alle disposizioni statutarie di principio. E qui stanno i problemi più gravi posti dalla sentenza della Corte per l'autonomia statutaria.

Le due questioni su cui la Corte prende posizione nei n. 8 e 10 del "considerato in diritto" sono in realtà le due facce di un medesimo, più generale, problema: può lo statuto contenere disposizioni di principio volte ad indirizzare nel contenuto la legge regionale? Il problema non è nuovo, anzi sa di archeologia costituzionale, essendo stato sviscerato in ogni suo aspetto dalla dottrina lungo l'arco degli anni settanta. Allora, in un contesto costituzionale ben diverso dall'attuale (nel quale alle Regioni spettava solo la potestà legislativa concorrente e nessuna forma di potestà residuale, e la potestà regionale era circoscritta alle materie enumerate dalla Costituzione) venne data una risposta positiva, pur nella consapevolezza della problematica efficacia delle disposizioni di principio. Una efficacia, peraltro, che avrebbe potuto manifestarsi, se non come vincolo giuridico alla legge regionale, quantomeno come obbligo di comportamento per gli organi politici regionali, nelle diverse sedi e forme in cui sono chiamati ad operare.

Oggi, sorprendentemente, la Corte dà, nella stessa decisione, due risposte diverse - fra loro contraddittorie - sul rapporto tra disposizioni statutarie di principio e legge regionale. Nel n. 8 del "considerato in diritto" ci dice che tali disposizioni sono illegittime in materia elettorale, in ragione della riserva di competenza sulla materia alla legge statale per il principio e alla legge regionale per il dettaglio, stabilita dall'art. 122, 1° comma, Cost. Nel n. 10, invece, sia pure con tono sardonico, si afferma che le disposizioni statutarie di principio non sono illegittime, anche se di esse "semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica". Ora, atteso che anche al di fuori della materia elettorale le disposizioni statutarie di principio rientrano in materie che sono di competenza, alternativamente: a) della legge statale; b) della legge statale e di quella regionale, secondo lo schema principio-dettaglio; c) della legge regionale, in virtù della potestà residuale, è evidente che anche qui lo statuto è incompetente, se si applica lo schema utilizzato dalla Corte per analizzare il rapporto fra statuto e legge regionale con riferimento all'art. 122, 1° comma. Dunque non si capisce perché nel primo caso le norme statutarie siano radicalmente illegittime e nel secondo esse siano semplicemente esposte alla inefficacia. In realtà la sentenza della Corte sembra davvero fuori dal mondo: è infatti ben noto che tutti gli statuti del 1971 contenevano una rete molto articolata di disposizioni di principio e che tutti i progetti oggi in discussione si spingono ben oltre (raggiungendo talora vette di inaudita comicità, come l'art. 1, 2° comma, del progetto di statuto pugliese). Del resto, tali disposizioni dovrebbero quantomeno svolgere la funzione di integrazione della comunità politica regionale attorno ad alcuni valori, purché non incompatibili con quelli costituenti l'impianto assiologico della Costituzione. Ed è davvero poco spiegabile perché il problema dell'ammissibilità e dell'efficacia di tali principi si sia riproposto ora, quasi che la storia degli statuti regionali stesse cominciando dall'anno zero.

6. Ma, a parte il rapporto fra statuti e disposizioni di principio, è preoccupante il modulo di rapporti fra statuto e legge elettorale regionale che sembra emergere dalla sentenza, e che segna una inversione di tendenza rispetto a spunti che erano venuti affiorando in due precedenti decisioni (la n. 196/2003 e la n. 313/2003) della medesima Corte. La Corte sembra aver fatto sua una ipotesi di lettura fra statuto e legge statale di principio in materia elettorale prospettata a suo tempo (ma solo problematicamente) da Rosanna Tosi (*I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le*

regioni, 2000, n. 3/4, p. 546), secondo la quale la formulazione dell'art. 122, 1° comma, avrebbe finito per permettere di assoggettare la potestà statutaria - apparentemente divenuta esclusiva per l'eliminazione dall'art. 123 del vincolo di "armonia con le leggi della Repubblica" - ad una sorta di legislazione statale di cornice.

In effetti, non solo la sent. n. 2/2004 dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione dello statuto calabrese che prevede la contestualità dell'elezione di Presidente della Giunta e Consiglio regionale con l'argomento che - fra l'altro - non è ravvisabile un principio statale che imponga tale contestualità (come se i principi statali impliciti potessero essere letti come vincolo positivo e non solo come limite negativo), ma la Corte - senza spendere una sola parola per spiegare perché - annulla anche il 7° comma dell'art. 33 dello statuto calabrese, che prevedeva il divieto di rieleggibilità del Presidente. Lo fa, tra l'altro, per contrasto con l'art. 126 e non con l'art. 122, 1° comma, con un'evidente svista testuale. Sarebbe, comunque, che per la Corte i limiti alla rieleggibilità del Presidente non rientrino nella competenza dello statuto (in quanto attinenti alla "forma di governo"), ma in quella della legge statale e regionale competenti a determinare "il sistema di elezione e le cause di ineleggibilità del Presidente della Giunta". Dove ben si può vedere che la Corte ha preso alla lettera l'art. 122, 1° comma, malgrado la sua notoriamente pessima formulazione, e non ha provato ad analizzarne lo "spirito", ovvero ad interpretarla sistematicamente, in connessione con l'art. 123, che riserva allo statuto la disciplina della forma di governo regionale, e, ancor più, con l'art. 122, 5° comma, che gli riserva la scelta sul sistema di elezione del Presidente della Giunta.

7. E' stato rilevato in passato che la legge costituzionale n. 1/1999, che ha introdotto in Costituzione le disposizioni che hanno svolto il ruolo di parametro nella decisione in commento, era caratterizzata da una "sciatteria" nella tecnica legislativa che rendeva arduo il lavoro dell'interprete (così R. Tosi, *Incertezze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le regioni*, 1999, n. 5, p. 847 e, adesivamente, U. De Siervo, *I nuovi statuti nel sistema delle fonti*, in A. Ferrara, *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 97). Se tale giudizio è stato dato - a ragione - su una legge costituzionale approvata dal Parlamento, non va considerato irraguardoso rilevare che la Corte, nella sent. n. 2/2004, è riuscita nella non facile impresa di rivaleggiare con la sciatteria parlamentare, forse addirittura superandola.