

Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»

di Enzo Balboni *
(9 marzo 2004)

(in corso di pubblicazione in "Le Istituzioni del federalismo", 2004)

1.- Mentre procedono a rilento i lavori dei Consigli regionali e delle relative Commissioni speciali per l'approvazione dei nuovi Statuti, secondo quanto previsto dalla l.c. n. 1 del 1999 e richiesto dal ruolo delle autonomie ridefinito dalla l.c. n. 3 del 2001, la sentenza n. 2 del 2004 giunge in qualche modo inattesa, alla luce della giurisprudenza precedente della Corte ed in particolare della sent. n. 313 del 2003. La sent. n. 2, accolta dalla dottrina con atteggiamento piuttosto critico, impone di interrogarsi, oggi, su cosa resti dell'autonomia statutaria: e, purtroppo, non è molto, specialmente per quanto riguarda la forma di governo ed il sistema elettorale delle singole Regioni.

2.- Il caso è noto: nell'estate del 2003, la Regione Calabria ha tagliato per prima il traguardo dell'approvazione di uno Statuto interamente nuovo, introducendo una forma di governo invero un po' laocoontesca, nel suo sforzo contorsionistico di svincolarsi del fatale principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Secondo la deliberazione statutaria, i cittadini avrebbero non eletto, ma designato un *ticket* di Presidente e Vicepresidente della Regione; il Consiglio avrebbe dovuto poi scegliere se ratificare l'indirizzo del corpo elettorale, investendo formalmente mediante elezione il *ticket* delle cariche di vertice dell'esecutivo, oppure se subire la "pena capitale", ossia lo scioglimento immediato. Dopo di che, nel corso della consiliatura, le dimissioni o l'impedimento permanente del Presidente, il Consiglio avrebbe potuto eleggere come nuovo Presidente il Vice a suo tempo eletto dai cittadini, sia pure in una subordinazione dichiarata, senza dover subire lo scioglimento (qui sta la rottura del *simul-simul*): ogni altra crisi avrebbe invece condotto alle nuove elezioni.

È opportuno ricordare che lo Statuto deliberato dal Consiglio calabrese prevedeva anche una norma di principio sul sistema elettorale regionale, per il quale si sceglieva una formula a base proporzionale, con voto di preferenza e premio di maggioranza.

Complessivamente, l'immagine della forma di governo calabrese era *in malis* un po' sghemba ed anche un po' callida, mentre *in bonis* costituiva un passo verso il recupero della centralità dell'assemblea. Il difetto, consisteva, però nel fatto che l'avvicendamento del vertice dell'esecutivo era costretto nei limiti rigorosi delle coalizioni politiche, con il risultato di consentire le famigerate "staffette", che avevano dato cattiva prova di sé in periodi non aurei della c.d. Prima Repubblica. Insomma, il recupero del ruolo del Consiglio si colorava di una luce tutt'altro che meridiana e novatrice, alludendo ad esperienze poco fortunate di un passato che tutti, a parole, volevano mettersi alle spalle.

È comprensibile che la Corte non abbia manifestato alcuna simpatia per una simile soluzione: ma il punto - come vedremo - è che la presa di posizione del Giudice delle leggi colpisce non solo il modello calabrese, ma la stessa autonomia statutaria di tutte le Regioni, pur nella consapevolezza che tale indirizzo potrebbe essere in qualche misura smussato in futuro.

3.- Il Governo ha impugnato lo Statuto calabrese, come aveva prima implacabilmente impugnato tutte le altre deliberazioni statutarie regionali, censurando (anche) i due punti sopra lueggiati: e la Corte ha sostanzialmente accolto le doglianze dello Stato, annullando la deliberazione regionale sotto questi due profili.

La dottrina ha già ampiamente messo in luce l'atteggiamento ostile e caudico del Governo nei confronti dell'autonomia statutaria regionale: per esempio, nel ricorso contro lo Statuto calabrese, si sostiene che la l.c. n. 1 del 1999 abbia riservato la potestà regolamentare alla Giunta, mentre in altro ricorso quasi coevo (che ha dato vita alla sent. n. 313 del 2003) si sosteneva che detta potestà spettasse al Consiglio. Perché un Governo a parole tanto amico dell'autonomia si dedichi con tanto accanimento sofisticato a contendere punto per punto ogni spazio agli Statuti, non è dato sapere.

La decisione sul ricorso, comunque, deve avere indotto i giudici costituzionali a dividersi nettamente tra posizioni opposte che devono essersi prostrate sino ed oltre la decisione in camera di consiglio. È un caso raro, anche perché

l'occhio smaliziato degli studiosi percepisce ormai immediatamente, da certi elementari dati formali, taluni *cleavages* interni alla Corte.

4.- Secondo la Corte, il sistema prescelto dallo Statuto calabrese prevede - «sostanzialmente» - l'elezione diretta del Presidente della Regione, ma pretende di derogare al principio del *simul-simul* che invece l'art. 126, u.c. Cost. lega indissolubilmente all'elezione diretta.

In realtà, come si è detto, la formula calabrese non prevedeva l'elezione diretta in senso stretto: dal corpo elettorale proveniva solo una designazione, mentre per l'accesso alla carica era comunque necessaria la deliberazione consiliare, pur assistita da quella formidabile *astreinte* che è la minaccia di scioglimento immediato.

Il ragionamento della Corte, allora, segue un andamento più complesso, che si può schematizzare come segue:

si parte dall'idea che la l.c. n. 1 del 1999 abbia espresso un *favor* per le forme di governo presidenzialiste, come emergerebbe dai lavori preparatori e dalla stessa scelta dell'elezione diretta come opzione *standard*, per quanto derogabile;

in questo ordine di idee, è opportuno accedere ad una nozione più ampia e sostanzialistica di «elezione diretta», riconducendo a questa anche il modello transitorio ex art. 5 l.c. n.1 del 1999, già considerato nella sent. n. 304 del 2002 (anche se, precisa la Corte, «non equivale ad un sistema elettorale di tipo diretto ogni meccanismo elettorale di stabilizzazione delle maggioranze di governo o anche di mera indicazione come capolista nella scheda elettorale del massimo esponente politico della lista o dello schieramento elettorale»);

la scelta dello Statuto calabrese, secondo la Corte, segue il modello dell'elezione diretta, da questo distinguendosi solo per una diversità «essenzialmente formale»: l'elezione non discende direttamente dal voto dei cittadini, ma da quello del Consiglio, che però deve attenersi al primo a pena di "morte per suicidio": «ciò conferma che ci si trova dinanzi ad un procedimento di elezione diretta del presidente e del vice presidente, solo mascherato da una sorta di obbligatoria "presa d'atto" da parte del Consiglio regionale»;

«non a caso», aggiunge la Corte, al Presidente così eletto è riconosciuto un attributo tipico del capo del governo nella forma di elezione diretta: la potestà di nomina e revoca dei componenti della Giunta (ma qui è sin troppo semplice replicare, come la Corte stessa dice chiaramente, che altri poteri del "Presidente eletto" gli erano invece negati).

5.- Il ragionamento della Corte è intrinsecamente coerente, tuttavia esso è discutibile nelle sue premesse e, soprattutto, ad avviso di chi scrive, non del tutto coerente con la giurisprudenza pregressa.

Indubbiamente alle spalle della l.c. n. 1 del 1999 c'era l'idea - questa, tutto sommato largamente condivisa - che fosse necessario rafforzare la posizione degli esecutivi nazionali e che il modo migliore per farlo fosse di configurare l'elezione diretta del Presidente della Giunta, mettendo nelle mani di questi la possibilità di indurre in qualsiasi momento, dimettendosi, lo scioglimento del Consiglio. Un riflesso di questo è nella struttura e nella stessa intitolazione della legge, che reca in primo luogo un riferimento alla forma di governo transitoria («elezione diretta del Presidente della Giunta regionale») e solo in secondo luogo la menzione del principio di «autonomia statutaria delle Regioni».

Tuttavia, come ho cercato di mettere in luce in altra sede, una parte consistente della stessa maggioranza politica della XIII Legislatura era molto dubbiosa sull'opportunità di codificare una forma di governo sostanzialmente presidenzialista: si decise allora - non senza difficoltà e sorprese in Aula - di stabilire una forma di governo *standard*, derogabile però dall'autonomia statutaria regionale, la quale veniva così ad assumere la posizione centrale nell'iniziativa di riforma costituzionale.

Peraltro, non può poi dimenticarsi che la l.c. 3 del 2001 ha riformulato l'art. 114 Cost., iscrivendo in modo solenne in capo al Titolo V che «... le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione». La principale differenza rispetto ai precedenti artt. 114-115 Cost. sta proprio nell'enfasi con cui si sottolinea il valore fondamentale delle potestà statutarie assegnate agli enti autonomi (sebbene non identica per Regioni, da un lato, ed enti locali dall'altro). Infatti, i "poteri e funzioni propri" erano già riconosciuti nel testo anteriore: dunque, la novità sta proprio nella menzione - e al primo posto - dell'autonomia statutaria.

Comunque, ciò che mette qui conto sottolineare è che dai lavori parlamentari emerge senz'altro, come ricorda la sent. n.

2, «la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre [la scelta dell'elezione diretta] nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle regioni». Ma dai medesimi lavori emerge anche come non sia stato questo l'unico aspetto considerato: soprattutto, il testo finale della legge, non solo nella sua formulazione letterale quanto nel suo significato sostanziale, ha riconosciuto la preminenza dell'autonomia statutaria, anche in tema di forma di governo.

6.- In realtà, il ragionamento della Corte si pone un interrogativo sul quale la dottrina aveva richiamato da tempo l'attenzione: quella «elezione diretta» di cui parla l'art. 126 in cosa consiste? Tale locuzione deve essere interpretata in senso stretto (con riferimento ai soli casi in cui dal pronunciamento popolare deriva come conseguenza immediata e diretta, senza intermediazioni di sorta da parte del Consiglio, l'ascesa del soggetto designato alla carica presidenziale) o in senso lato (come fa la Corte, considerando «diretta» anche l'elezione indiretta, ma coartata dalla minaccia dello scioglimento)?

Si tratta, in fin dai conti, dell'ennesima variazione del classico dilemma giuridico tra interpretazione estensiva o riduttiva, sostanzialistica o formale: ed esistevano argomenti di vario genere spendibili a favore dell'una o dell'altra tesi (sui quali già altrove mi sono soffermato, argomentando la mia preferenza per la seconda alternativa), sicché in effetti la dottrina, sul punto, era divisa.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, gli argomenti veramente decisivi erano quelli di principio, perché è solo il richiamo e la conformità ai principi che può sostenere l'interpretazione estensiva di una locuzione, che ne dilati la sfera precettiva al di là del suo significato formale.

Ed in questo caso gli argomenti di principio (ex l.c. n. 1 del 1999 ed ex l.c. n. 3 del 2001) erano tutti nel senso del *favor* per l'autonomia regionale e, quindi, di un'interpretazione restrittiva di ogni limitazione e vincolo all'anzidetta autonomia.

Non solo: ma anche la già citata sent. n. 313 del 2003 sembrava avere imboccato questa via, nell'interpretazione degli artt. 121 ss. In quella memorabile ed eccellente decisione, con uno stile semplice ed asciutto distante da quello della sent. n. 2, la Corte aveva affermato che, in tema di Statuti regionali, «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione» ed, in questa prospettiva, aveva respinto con pochi cenni le sottili considerazioni di senso diverso proposte a sostegno della tesi sfavorevole all'autonomia statutaria (che in quel caso, paradossalmente, era propugnata dalla Regione).

Ebbene, una simile chiave di lettura, applicata al caso odierno, avrebbe dovuto condurre a risultati opposti a quelli cui perviene la sent. n. 2: avrebbe, in altre parole, dovuto condurre ad un'interpretazione restrittiva dell'«elezione diretta», in quanto a tale nozione è agganciato proprio il principio *simul-simul*, che costituisce una penetrante limitazione dell'autonomia statutaria.

Ed invece la Corte ha scelto la via opposta: ha preferito un'interpretazione sostanzialista ed effettivistica, serrando il vincolo all'autonomia statutaria e costringendo quest'ultima in limiti più stretti.

Si può precisare, allora, che, in tema di autonomia statutaria, «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione», ma nel più ristretto ambito della forma di governo la portata di principio integrativo ed interpretativo dell'autonomia viene fortemente ridimensionata. Il che può anche corrispondere ad un certo pensiero politico dominante, che è emerso nei lavori preparatori della l.c. n. 1 del 1999, ma non pare coerente né con il contenuto effettivo della l.c. n. 1, né con la l.c. n. 3 del 2001, né tantomeno con la diversa opinione di cui alla sent. n. 313.

Insomma, due pesi e due misure: le Regioni hanno mano libera nell'organizzarsi, ed in particolare nel distribuire la potestà regolamentare, ma non possono spingersi molto in là quando si viene ai temi più "seri" e ponderati, ossia alla forma di governo.

7.- Ed in effetti il colpo inferto all'autonomia statutaria è così penetrante, che viene da domandarsi cosa di essa rimanga, dopo la decisione in commento.

La Corte ci dice che esiste per le Regioni la «possibilità di optare per uno dei tanti possibili modelli»: ma invero non sembra che i modelli siano poi così numerosi.

Oltre alla scelta di confermare l'attuale forma di governo, infatti, alle Regioni resta solo la possibilità di disinnescare l'*aut simul stabunt aut simul cadent* escludendo l'elezione del Presidente da parte dei cittadini e magari introducendo una

serie di correttivi, che razionalizzino il modello "consiliarista".

Alcuni di tali correttivi sono suggeriti dalla stessa sentenza n. 2: la menzione del *leader* della coalizione elettorale sulla scheda per il voto o altri «meccanismi elettorali di stabilizzazione delle maggioranze di governo». Tuttavia, si deve aggiungere, sul punto le Regioni devono provvedere con legge, non con lo Statuto - è questa un'altra delle importanti statuizioni della sent. n. 2 - e ciò può risultare molto difficile, sino a quando non giungerà la legge-quadro statale (è vero che le Regioni potrebbero provvedere da subito, senza attendere la legge-quadro, ma sarebbe molto difficile distinguere nella legislazione vigente le norme di dettaglio, derogabili, dai principi fondamentali, vincolanti).

Un altro correttivo potrebbe essere quello di equiparare le crisi consiliari a quelle extraconsiliari e di consentire che solo per una volta nel corso della legislatura possa avere luogo il cambiamento dell'esecutivo, mediante la c.d. sfiducia costruttiva.

Sono probabilmente queste le pietre miliari che incontreranno le (poche o pochissime) Regioni che (verosimilmente) si inoltreranno sul cammino della "elezione consiliare", dopo avere abbandonato la strada dell'elezione diretta.

Certo è che l'autonomia statutaria, costretta tra l'art. 126 Cost., da un lato, e la competenza statale in tema di sistema elettorale regionale, dall'altro, naviga in canali turbolenti ed angusti e sembra destinata, per ora, ad esercitarsi solo nell'opzione fondamentale tra modello consiliarista e modello vigente, con la possibilità di aggiungere a questi due modelli di base pochi e limitati ritocchi secondari.

8.- Comunque, facendo un esercizio puramente teorico di fantasia istituzionale, si può immaginare un articolato che proponga una forma di governo alternativa a quella *standard*, che riporti l'elezione del Presidente della Regione in seno al Consiglio, ma razionalizzi questa possibilità con tutti gli accorgimenti noti, anche quelli suggeriti dalla Corte costituzionale (naturalmente, senza pretesa di universalità, completezza o perfezione).

È appena il caso di ricordare al nostro avveduto lettore che la legislazione elettorale - o meglio il *tandem* legge statale di principi/legge regionale di dettaglio - potrebbe accompagnare la forma di governo con ulteriori "misure di razionalizzazione", come ad esempio: la specificazione che ciascun gruppo di liste o comunque ciascuna coalizione elettorale debba indicare nel proprio simbolo il cognome del *leader* che si impegna - ma con vincolo solo politico - a eleggere Presidente (è da ritenersi che nello Statuto possa prevedersi che il *leader* sia candidato di diritto alla carica presidenziale, senza alcun vincolo in capo al Consiglio e senza che si escluda la possibilità di altre candidature); formule maggioritarie o proporzionali razionalizzate con premio di maggioranza; divieto per il Presidente della Regione che si sia dimesso volontariamente di candidarsi alle successive elezioni regionali come capo di una lista singola o alla testa di una coalizione.

Ed ecco, infine, un modello astratto di "rafforzamento parallelo" del Consiglio e del Presidente, con elezione del secondo da parte del primo, che mi sentirei di lanciare nel dibattito teorico-pratico: più che altro per gioco intellettuale, per cercare di tracciare, su un'ipotetica mappa dei nodi essenziali in tema di forma di governo, i confini e le direttrici lungo i quali la creatività delle Regioni potrebbe muoversi.

Art. 1

Elezione del Presidente della Regione e nomina della Giunta regionale

1.- Il capo della coalizione di liste o della lista non collegata ad altre che ottiene la maggioranza dei seggi nel Consiglio regionale è candidato alla carica di Presidente della Regione.

2.- Nella sua prima seduta, il Consiglio regionale elegge il Presidente della Regione ed approva il suo programma di governo.

3.- Il Presidente della Regione nomina e revoca i componenti della Giunta ed assegna e revoca agli stessi le deleghe per il governo di settori organici dell'attività regionale, nominando altresì tra essi un Vicepresidente, chiamato a sostituirlo in caso di impedimento temporaneo all'esercizio delle funzioni.

Crisi di governo e scioglimento del Consiglio

1.- Il Consiglio può revocare la fiducia al Presidente della Regione con mozione votata per appello nominale ed a maggioranza assoluta dei propri componenti. La mozione è presentata da almeno un quinto dei Consiglieri regionali e non può essere posta in discussione prima che siano trascorsi due giorni dalla sua presentazione. Con l'approvazione della mozione, il Presidente della Regione e la Giunta sono revocati e decadono dalle rispettive cariche.

2.- L'approvazione della mozione di sfiducia, le dimissioni o l'impedimento permanente del Presidente della Regione comportano lo scioglimento del Consiglio regionale.

3.- Non si fa luogo allo scioglimento del Consiglio regionale se le dimissioni, l'impedimento permanente o l'approvazione della mozione di sfiducia avvengono per la prima volta nella legislatura dopo almeno due anni dall'elezione del Consiglio, a condizione che la medesima mozione di sfiducia o un'apposita mozione approvata entro sette giorni dalle dimissioni o dall'impedimento accordino la fiducia ad un diverso soggetto, eleggendolo Presidente della Regione.

4.- In tutti i casi, fino all'insediamento del nuovo Consiglio o del Presidente della Regione, il Consiglio, il Presidente e la Giunta disciolti o decaduti restano in carica ma è loro precluso di adottare nomine e revoche, nonché di approvare leggi, regolamenti o atti di programmazione.

* p.o. di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università Cattolica del S. Cuore - ebalboni@mi.unicatt.it

Mi ero già occupato di questo tema, prevedendo per la verità esiti differenti rispetto a quelli cui giunge la Corte, in *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, nel *Forum di Quaderni costituzionali* (commento a C. Cost. n. 313 del 2003); in *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria, ibidem*, ma in corso di pubblicazione su *Le Regioni 2004*; nonché più specificamente in *Annotazioni sul "caso Calabria": l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in questa Rivista 2003, 773 ss., cui rimando per i riferimenti bibliografici. Colgo anche l'occasione per un'errata corrige su quest'ultimo contributo: per un errore materiale, a p. 784, l'ultimo capoverso dovrebbe essere il seguente: «Tuttavia, l'interpretazione dei nuovi art. 121 e seguenti Cost., dopo la conclusione del periodo transitorio, deve essere condotta alla luce del (sopravvenuto) principio fondamentale dell'autonomia statutaria. Perciò, mi sembra che, tra le diverse letture plausibili delle clausole costituzionali, debbano essere preferite quelle che aprono maggiori spazi all'autonomia statutaria».

Si vedano in particolare, tra i critici, N. Vizioli, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre* e M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie*, entrambi nel *Forum di Quaderni costituzionali*; M. Volpi, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in <http://www.federalismi.it/>, nonché, seppure con diversa intonazione, S. Grassi, *Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione*, editoriale 2/2004 in <http://www.federalismi.it/>; A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, nel *Forum cit.* ma in corso di pubblicazione su questa Rivista. Entusiasticamente adesiva, invece, la posizione di S. Ceccanti, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, nel *Forum cit.*

Di cui, in effetti, anche M. Olivetti, *op. cit.*, § 2, riconosce il carattere barocco e poco lineare.

Come ha rilevato immediatamente N. Vizioli, *op. cit.*, § 1, il relatore ed il redattore della decisione non coincidono.

Da questo punto di vista, mi sembra che le critiche a questa decisione di N. Vizioli, *op. cit.*, § 1, M. Volpi, *op. cit.*, 1-2 ma soprattutto quelle di M. Olivetti, *op. cit.*, §§ 2, 7, cui scivola dalla penna il termine «sciatteria», possano suonare addirittura troppo aspre: l'impostazione della Corte non è priva di una sua logica lineare, della quale, se mai, è da contestare l'impostazione di base, laddove, cioè, si determina implicitamente se sia corretto o meno prendere la via dell'interpretazione estensiva: è qui che si colloca il dilemma giuridico ed è da questa fondamentale opzione che discendono i vari ordini di conseguenze che le differenti impostazioni deducono. Non si può omettere di rilevare che questa opzione di fondo non sembra, talora, immune da posizioni ideologiche che paiono attenerne, più che al tema dell'autonomia statutaria, a quello di quale sia la forma di governo "migliore", per le Regioni e non solo (cfr., su opposti fronti, S. Ceccanti, *op. cit.*, § 6; M. Volpi, *op. cit.*, 8): ed in realtà, nel caso odierno, si potrebbe forse sospettare che proprio questo "magnetismo" culturale e intellettuale del tema potrebbe avere indotto la Corte costituzionale a

concentrare la propria attenzione sul tema della forma di governo, piuttosto che su quello dell'autonomia regionale.

Il tendenziale contrasto di orientamenti fra le sentenze nn. 313 e 2 è rilevato da diversi commentatori: cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, § 7; S. Grassi, *op. cit.*, 7; M. Volpi, *op. cit.*, 8.

Domanda che si sono posti, con accenti decisamente pessimistici, anche i critici più equilibrati di questa decisione, ed in particolare S. Grassi, *op. cit.*, 1. Più in generale, l'atteggiamento complessivo della Corte nell'interpretazione della l.c. n. 1 del 1999 e della l.c. n. 3 del 2001 mi sembra felicemente illustrato in A. Ruggeri, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza... resta*, editoriale 1/2004, in <http://www.federalismi.it/>.

Anche questa oggetto di uno stentoreo coro di critiche (alle quali mi sono da tempo associato): cfr. N. Vizioli, *op. cit.*, § 2, M. Olivetti, *op. cit.*, § 6; S. Grassi, *op. cit.*, 5-6; in modo particolarmente persuasivo, A. Ruggeri, *op. cit.*, § 4, che spiega anche una soluzione alternativa più flessibile e, a mio avviso, largamente preferibile al dilemma ermeneutico affrontato dalla Corte in termini eccessivamente schematici.

Secondo un'idea che avevo provato ad articolare in *Pensieri quasi-francescani sulla forma di governo regionale (risposta ad improbabili talebani e farisei)*, nel *Forum di Quaderni costituzionali*.