

Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali

Roberto Bin

(in corso di pubblicazione in "le Regioni" n. 4/2204)

1. La sentenza 2/2004 della Corte costituzionale è già stata oggetto di molti commenti, per lo più critici: rilievi ed obiezioni hanno colpito sia il merito della decisione della Corte, sia gli argomenti che la sorreggono. Ma in un caso e nell'altro a me sembrano critiche sbagliate, spesso dettate da ragioni esterne alla logica del giudizio, tutte ripiegate invece su ragionamenti di politica istituzionale apertamente schierati sul fronte della contestazione di uno dei pilastri della riforma costituzionale del 1999: la clausola *simul stabunt, simul cadent* che deve accompagnare l'opzione per l'elezione diretta del Presidente della Regione. Cosicché le legittime critiche ad una scelta *politica* operata dal legislatore costituzionale si trasmutano, indebitamente, nella critica delle argomentazioni *giuridiche* che la Corte costituzionale impiega per imporre il rigoroso rispetto di quelle scelte.

I fatti sono ben noti. La legge cost. 1/1999, riconoscendo per la prima volta un'ampia autonomia statutaria alle regioni ordinarie, ha posto però un doppio vincolo alle regioni che intendano mantenere la scelta - introdotta come soluzione transitoria - dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale: il Presidente eletto direttamente dai cittadini non può *mai* essere sostituito da un Presidente che non sia a sua volta eletto direttamente dai cittadini (primo vincolo); la cessazione del Presidente dal mandato, per qualsiasi causa avvenga, comporta scioglimento anticipato del Consiglio regionale (per cui Presidente e Consiglio regionale devono essere eletti contestualmente: secondo vincolo). Persino nei casi in cui la cessazione dalla carica sia causata da eventi non imputabili a comportamenti "politici", quali la morte o il grave impedimento, lo scioglimento del Consiglio, pur "incolpevole", è una conseguenza automatica.

A molti queste regole sono sembrate eccessive. La loro *ratio* evidente coincide con l'obiettivo di superare l'endemica instabilità degli esecutivi regionali: pur restando generalmente condiviso questo obiettivo, è sembrata ingiustificata la "sanzione" dello scioglimento anticipato anche per eventi (del resto ben poco frequenti) non causati dai comportamenti politici. Un ragionamento che mostra però evidenti limiti: da un lato, trascura il fatto che l'elezione diretta del Presidente della Regione mira a istituire un nesso di rappresentanza e di responsabilità tra il Presidente e gli elettori che non può essere sostituito da un canale alternativo di investitura, quello consiliare: ciò perché, dall'altro lato, è proprio attraverso l'elezione contestuale del Presidente e dell'Assemblea che il legislatore costituzionale, ben conscio della natura composita degli schieramenti elettorali e delle conseguenti maggioranze politiche, ha cercato di stringere un legame indissolubile tra il *leader* candidato a dirigere la Regione e le forze politiche che si impegnano a sostenerlo durante l'intera legislatura. Proprio per la costringitività di questo legame, la scelta del *leader* da parte delle forze che intendono proporsi come una coalizione di governo dev'essere particolarmente oculata e responsabile: la responsabilità è appunto la virtù che la scelta di questa "forma di governo" deve imporre. Perché di scelta in effetti si tratta, dato che nulla impedisce a ciascuna Regione di scegliere soluzioni istituzionali diverse dall'elezione diretta del suo Presidente, optando, per esempio, per la più tradizionale elezione consiliare. Il fatto è che lo Statuto rischia di essere sottoposto a *referendum* popolare, e le forze politiche regionali potrebbero essere in difficoltà nello spiegare agli elettori perché hanno deciso di sottrarre loro un loro "diritto", quello di scegliersi il Presidente.

I Consigli regionali, incapaci di superare la visione consuetudinaria della politica come *bellum omnium contra omnes* che è all'origine dell'instabilità dei governi italiani di qualsiasi livello, hanno perso molto tempo nella speranza di scoprire un passaggio nell'impervia strettoia tra la regola costituzionale del *simul, simul* e l'azzardo politico di un *referendum* popolare che potrebbe essere fatale. Il Consiglio della Calabria pensava di averla trovata e la sua soluzione aveva richiamato l'attenzione di tutti. La soluzione era semplice: il candidato alla presidenza della Regione è indicato nella scheda elettorale esattamente come nel sistema elettorale introdotto nel 1995; l'investitura formale era però conseguenza non dell'elezione, ma di un voto del Consiglio; il voto del Consiglio era però di fatto vincolato, perché, se l'assemblea non avesse proceduto all'elezione del "vincitore" designato attraverso il voto popolare o avesse scelto altro Presidente, ne sarebbe conseguito lo scioglimento automatico del Consiglio. Con questo stretto e spregiudicato zig-zag si pensava di poter superare l'ostacolo: da un lato si sarebbe prospettato agli elettori un sistema *sostanzialmente* equivalente all'elezione diretta, poiché il candidato che capeggiava la coalizione vincitrice sarebbe stato sicuramente "eletto" dal Consiglio regionale; ma, dall'altro, restava in seguito assicurata al Consiglio ogni libertà, perché se il Presidente venisse costretto alle "dimissioni volontarie" (questo essendo il vero nodo, non certo la morte o l'impedimento permanente), il Consiglio avrebbe potuto impunemente nominare un successore. Anzi, con un'ulteriore

brusca virata in direzione dell'elezione diretta e delle prerogative delle sovranità popolare, la soluzione calabrese prevedeva che il successore fosse già indicato quale Vicepresidente nel *ticket* inserito nella scheda elettorale: una soluzione, come si vede, perfettamente conforme alla logica politica della "staffetta", dell'alternanza alla guida dell'esecutivo dei *leader* dei due schieramenti maggiori della coalizione.

2. La Corte costituzionale ha censurato la soluzione calabrese, perché ritiene che il sistema adottato sia "caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla "nomina" da parte del Consiglio regionale". Su questa "diversità" si impervivano le speranze della Regione: ma alla Corte essa "appare tuttavia essenzialmente formale", poiché il Consiglio regionale è tenuto a procedere sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori, pena lo scioglimento del Consiglio regionale. "Ciò porta a ritenere - conclude la Corte - che il Consiglio regionale sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento". Infatti, il "potere di nomina" conferito al Consiglio è un potere vincolato, perché se nessun altro consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice Presidente, "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".

La Corte, insomma, bada alla sostanza e non si limita alla pura "forma": e la sostanza è che il Presidente della Regione è eletto direttamente dal corpo elettorale, mentre al Consiglio regionale non resta che un adempimento formale (la "nomina"), privo di margini di discrezionalità. Questa argomentazione è stata al centro di molte critiche. Si è negato, infatti, che vi sarebbe elezione diretta perché tra proclamazione dei risultati della votazione e insediamento nella carica di Presidente vi sarebbe l'interposizione di un atto del Consiglio regionale, la "nomina" del Presidente, che sotto un profilo squisitamente giuridico non potrebbe definirsi vincolato. Infatti, il Consiglio regionale potrebbe sempre "nominare" un altro candidato o non "nominarne" alcuno: in questo caso, però, verrebbe sciolto e si procederebbe ad una nuova elezione. È una scelta libera?

Come si sa, il libero arbitrio è un concetto su cui il dibattito teologico e filosofico non si è mai sopito, perché è difficile intendersi. "Vedi, io ti ho posto davanti la vita e la morte, la benedizione e la maledizione": messa in questi termini, e se l'alternativa va presa alla lettera, non ha torto Lutero a respingere la difesa che Erasmo fa del libero arbitrio: la scelta è obbligata, l'arbitrio non è "libero", ma "servo"! Nel caso, ben più terreno, del Consiglio regionale calabrese, la scelta è poi ancora più ridotta. Il candidato alla presidenza della Regione non è stato estratto a sorte, né è immaginabile che venga introdotto un sistema elettorale basato sullo *splitting*, per cui il Presidente della Regione potrebbe essere diverso da quello scelto e proposto agli elettori dalla coalizione che ha vinto e conquistato la maggioranza. E allora, di quale *scelta* si sta parlando? Che cosa può essere successo nella campagna elettorale di così grave da spingere il Consiglio regionale a rinnegare il suo candidato e quindi "scegliere" di perire con lui già al primo vagito? Si tenga poi presente che una simile disposizione nulla aggiungerebbe al quadro costituzionale attuale: senza neppure attendere la "nomina" del Presidente della Regione, e poi votargli la sfiducia, la maggioranza dei consiglieri potrebbe immediatamente dimettersi e provocare lo stesso esito, cioè impedire la "nomina" del Presidente designato.

Insomma, sostenere che il meccanismo escogitato dal legislatore calabrese non maschera un sistema di elezione diretta, perché dal voto popolare non consegue un effetto giuridico immediato per ciò che riguarda l'insediamento del Presidente della Regione, significa avvalersi di un ragionamento sofisticato che lede anzitutto il buon senso. Ma è contrario anche ad una corretta metodologia dell'interpretazione costituzionale.

3. Vi è un filo rosso che lega assieme la ormai considerevole serie di pronunce in cui la Corte ha applicato le riforme costituzionali del 1999 e del 2001: il suo senso è che le riforme costituzionali vanno prese sul serio, ne va difeso il significato normativo e vanno respinti tutti i tentativi di impiegarle allo scopo di assumerle come occasione per destrutturate il testo normativo, di corrodere la rigidità della costituzione, di sbriciolarne la capacità regolativa. Ciò spiega l'insistenza con cui la Corte ha sottolineato il mutamento di prospettiva che deve assumere il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi regionali dopo che la riforma del Titolo V ha invertito il senso della enumerazione delle materie, e il rifiuto di accogliere interpretazioni estensive dei "titoli" giustificativi della potestà legislativa statale (sent. 282/2002); la difesa anche puntigliosa della "lettera" e dello "spirito" della costituzione (sentt. 304 e 306/2002); il rifiuto di accreditare interpretazioni fondate solo sulle astrazioni modellistiche della teoria delle forme di governo e tese, sulla base di esse, a superare le evidenze testuali delle nuove disposizioni (sent. 313/2003); l'attenzione per il diverso *status* che hanno assunto gli enti che "compongono la Repubblica" dopo la riforma (si vedano da ultimo del sent.

43/2004 e successive).

Naturalmente si potrebbe proporre una lettura della giurisprudenza costituzionale di segno opposto, in chiave di attenuazione del significato della riforma e di restaurazione di vecchie strategie argomentative che riportano ben lontano dal testo. Potrebbero essere citate a tal fine le tante sentenze che "smaterializzano" le materie enumerate dalla costituzione nei commi 2 e 3 dell'art. 117 (l'ambiente, l'ordinamento civile, la tutela della concorrenza, i livelli essenziali, i lavori pubblici ecc.), e riportano l'attenzione al "variabile livello degli interessi" che in esse si intrecciano; oppure ricordare la (apparente) trasposizione del principio di sussidiarietà e di adeguatezza dal piano dell'assegnazione delle funzioni amministrative a quello del riparto della potestà legislativa (operato soprattutto dalla ben nota sent. 303/2003), dietro alla quale sembra riaffiorare lo spettro dell'interesse nazionale. Ma non sarebbe la lettura più perspicace.

Se si arretra di un passo per guardare questi primi pochi anni di "nuova" giurisprudenza in una prospettiva d'insieme, a me pare che il quadro risulta piuttosto chiaro: dove ha potuto, la Corte ha tenuto fermo l'ormeggio al "nuovo" testo costituzionale, respingendo così ogni tentativo di slegare da esso l'interpretazione, per avventurarsi verso mete confuse, prive di legittimazione testuale, proiettate verso una rilettura creativa che avrebbe massacrato la capacità delle nuove regole costituzionali di disciplinare i rapporti tra i diversi enti di governo. Con ciò la Corte ha garantito la tenuta del testo costituzionale, la sua "rigidità", valorizzando il "nuovo" che la riforma ha prodotto.

Non sempre ciò è stato possibile, però. Come da tutti è stato rilevato, la riforma del 2001 presenta diverse lacune, corrispondenti a gravi nodi problematici già noti prima della riforma e non affrontati dalla stessa. Si pensi, per esempio, al nodo del coordinamento tra Stato e Regioni, necessario per assicurare quelle "esigenze unitarie" che la Corte da sempre ha ritenuto siano tutelate dallo stesso art. 5 Cost. Puntualmente questi problemi sono riaffiorati nell'applicazione del nuovo Titolo V, rilanciando il contenzioso tra Stato e Regioni. Se mancano strumenti costituzionali di raccordo, e se i meccanismi "spontanei" non funzionano, la Corte ha dovuto ricreare interi lembi di tessuto normativo mancanti nel testo costituzionale "riformato", e ha cercato di scriverli coniugando i nuovi principi costituzionali (quello di sussidiarietà, per esempio) con le strutture argomentative già consolidate dalla sua giurisprudenza storica, in quanto compatibili con i nuovi principi stessi.

La sent. 303/2003 a me sembra un esempio assai apprezzabile di questo tentativo. So di esprimere un'opinione minoritaria, visto che si tratta di una sentenza in genere molto criticata. Ma troppo spesso i commenti critici sono poco attenti a cogliere le ragioni che sottostanno alle scelte interpretative compiute dalla Corte, quasi che la loro percezione sia ostacolata dal sovrapporsi di schemi teorici astratti. Essi inducono ad una visione monofocale che impedisce di collocare correttamente nel campo visivo le argomentazioni che la Corte è costretta a sviluppare, spesso faticosamente, perché è tenuta ad individuare una soluzione equilibrata che risponda a tutti i vari problemi concreti che si pongono in relazione all'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni, e di mantenere tuttavia quei rapporti nell'ambito di un sistema dotato di una certa coerenza e stabilità.

Perciò a me sembra del tutto comprensibile che la Corte alterni momenti di evidente "creatività" a momenti di forte ancoraggio al testo costituzionale riformato. Un certo grado di creatività è necessario per integrare un corpo normativo nuovo che, però, non contiene ancora le risposte a molti dei problemi che il "vecchio" Titolo V aveva posto in luce (a partire dal problema del coordinamento tra i livelli di governo): non mi sembra affatto sbagliato che la Corte cerchi di tessere la parte mancante della regolazione costituzionale ricuperando le strategie argomentative elaborate in passato (per esempio, i *test* di giudizio che danno corpo al principio di leale collaborazione) alla luce della prospettiva, spesso diversa, imposta dalla riforma costituzionale (per esempio, il diverso *status* costituzionale delle istituzioni locali). Ma un forte ancoraggio al testo costituzionale si rende necessario quando la Corte si trovi di fronte al tentativo di sovrapporre alle disposizioni introdotte dalla riforma spericolate costruzioni teoriche che tendono a stravolgerne il significato, dilatandolo (come nel caso della titolarità della potestà regolamentare regionale) o restringendolo a dismisura, come nel caso presente.

4. E' in questo contesto che va colto l'appello della Corte allo "*spirito della costituzione*". Un argomento, si è detto, che minaccia di enfatizzare i vincoli costituzionali entro cui si può svolgere l'autonomia statutaria delle Regioni, che ne resterebbe perciò pressoché annientata. Non vedo perché tale espressione venga giudicata "*sibillina ed oggettivamente fuorviante*"; né perché la sua applicazione significherebbe sottrarre alle Regioni "*ogni spazio di flessibilità e di sperimentazione e rende assai improbabile qualsiasi rivalutazione del ruolo del Consiglio regionale nella determinazione dell'indirizzo politico*"; neppure mi è chiaro per quale ragione si debba concludere che a causa della sent. 2/2004 quel che rimane dell'autonomia statutaria regionale "*non è molto, specialmente per quanto riguarda la*

forma di governo ed il sistema elettorale delle singole Regioni".

Allo "spirito" della Costituzioni e di singole sue disposizioni la Corte ha fatto appello decine di volte, sin dalle sue sentenze più lontane. Anzi, la locuzione "*la lettera e lo spirito*", riferita alle disposizioni costituzionali, sembra fissare i margini entro i quali sempre deve tenersi l'attività dell'interprete, "*essendo canone ermeneutico comunemente accettato il ricercare nelle norme il senso più conforme alla Costituzione, s'intende ove ciò, come nella specie, sia consentito dalla lettera e dallo spirito della disposizione*". La sent. 2/2004, come la precedente sent. 304/2002, non inventa proprio nulla, dunque; semplicemente svolge l'espressione testuale dell'art. 123.1 Cost. "*in armonia con la Costituzione*" indicando i termini entro i quali lo Statuto regionale può muoversi: "*il riferimento all'«armonia», lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, 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*".

Non c'è nulla di ambiguo e di nuovo, dunque. Nessuna teoria dell'interpretazione (giuridica) nega la validità di questo assunto: l'interpretazione di un testo si può dire corretta ("in armonia" con lo stesso) solo quando essa non travisi il senso comune delle singole parole impiegate (la "lettera") e, al contempo, si sforzi di rispecchiare il senso complessivo del discorso, il suo "spirito". Del resto, non siamo eredi di una tradizione esegetica che, da Origene alla grande scolastica, ha fondato la *fabbrica* dell'interpretazione sulla contrapposizione paolina tra "lettera" e "spirito" (*lettera enim occidit, spiritus autem vivificat*), tra il "senso letterale" e i tre "sensi spirituali" dei passi delle Scritture? Che non si tratti di criteri vaghi e inutili nell'interpretazione costituzionale lo mostra proprio il caso in questione.

La soluzione proposta dal Consiglio regionale calabrese si basa su un'interpretazione capziosa del testo della riforma costituzionale introdotta nel 1999, la quale cerca di giocare sul significato delle parole in modo da preservare il rispetto formale della "lettera" della costituzione stravolgendone però il significato complessivo, il suo "spirito". "*Si turpitudinem sequatur litterae et non ascendat ad decorem intelligentiae spiritualis...*": il monito di San Girolamo appare perfettamente calzante alla circostanza. Si presenta come "indiretta" la scelta del Presidente perché tra l'elezione e l'insediamento si interpone un atto di nomina da parte del Consiglio regionale: forse questo basta per un rispetto capzioso della "lettera" della costituzione, ma tradisce lo "spirito" della riforma perché l'atto del Consiglio non ha alcun margine di libertà e nessuna rilevanza politica, essendo la scelta del Presidente rimessa *in toto* al corpo elettorale. Che, a questo punto, la nomina del Presidente la faccia il Consiglio regionale, il suo Presidente o, per dirne una, il difensore civico, non cambierebbe di un millimetro il meccanismo: il Consiglio è *tenuto* a nominare l'eletto perché altrimenti verrebbe sanzionato con lo scioglimento.

Il fatto è che la lettera della costituzione è chiarissima, ma lo è anche lo "spirito": qualsiasi sia la causa che porta il Presidente della Regione *eletto direttamente* ad abbandonare la carica, la conseguenza deve essere una nuova elezione di entrambi gli organi. È una soluzione sbagliata? È ingiusto "castigare" il Consiglio, sciogliendolo anticipatamente, anche se il Presidente viene colpito da un evento naturale o decide di andare a ricoprire un altro incarico, incompatibile? Se la regola è sbagliata, bisogna cambiarla, non evaderla; non ci sono margini per un'interpretazione "adeguatrice" che opponga il "principio" dell'autonomia statutaria delle Regioni alle precise regole poste dalla costituzione proprio per delimitare quella autonomia. Le antiche arti con cui i giuristi si sono tante volte (e talvolta per fini nobilissimi) adoperati per screditare la portata prescrittiva dei testi legislativi qui valgono a poco, perché l'alternativa è secca: o la norma è rispettata o è violata.

Né si può affermare che l'impossibilità di un trattamento interpretativo "ammorbidente" riduca a "quasi nulla" l'autonomia statutaria delle Regioni. Anche questa affermazione è un po' sorprendente, perché alla Regione è lasciata piena libertà di uscire dalle strettoie imposte dall'art. 126.3 Cost., semplicemente non scegliendo l'elezione diretta. Sono comprensibili le difficoltà politiche che comporterebbe questa scelta, ma è davvero arduo accettare un ragionamento giuridico che, da un lato, ritenga troppo ridotta la libertà di scelta della forma di governo perché è difficile far digerire agli elettori la sottrazione ad essi del potere di scegliere (e investire) il Presidente della Regione e, dall'altro, giudichi invece perfettamente rispettosa del "libero arbitrio" l'alternativa, prospettata dalla bozza di Statuto calabrese al Consiglio regionale, tra "nominare" il Presidente "designato" dagli elettori od essere colpito da immediato scioglimento!

5. Vi è un altro punto della sentenza che ha fatto molto discutere e che merita qualche considerazione finale. La Corte dichiara illegittime anche le norme della bozza di Statuto che "vincolavano" ad alcuni contenuti la futura legge elettorale. Lo Statuto approvato dal Consiglio regionale calabrese, infatti, intendeva irrigidire alcuni meccanismi, confluiti nell'accordo politico che aveva reso possibile l'approvazione dello Statuto stesso. Alcuni di questi contenuti erano molto "invasivi", nel senso che anticipavano tratti salienti del sistema elettorale regionale, soprattutto quelli che più si

saldavano alla particolare "forma di governo" prescelta.

L'argomentazione della Corte forse non è qui abbastanza stringente e rivela un certo disagio. Il fatto è che *"il primo comma dell'art. 122 della Costituzione determina, in parte esplicitamente ma in parte implicitamente, un complesso riparto della materia elettorale fra le diverse fonti normative statali e regionali"*. L'eufemismo "complesso riparto" designa in effetti un nodo quasi inestricabile. Sul sistema di elezione e sui casi di ineleggibilità e di incompatibilità si incrociano infatti (a) la competenza del legislatore statale a definire i principi fondamentali, (b) la competenza del legislatore regionale a completare la disciplina statale con norme di dettaglio e (c) la competenza dello Statuto regionale a definire la "forma di governo", ossia i rapporti tra di quegli organi regionali la cui elezione le altre fonti devono disciplinare e la cui durata è peraltro definita dalla legge statale (d). La Corte non prova nemmeno a sciogliere il nodo, ma si limita semplicemente a dire che non si può nemmeno pretendere che esso sia "tagliato" dallo Statuto.

L'intrico c'è ed è causato dalla disciplina costituzionale: in esso *"la fonte statutaria è chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo"*; lo Statuto può disciplinare la *prorogatio*, può regolare il procedimento di formazione della legge elettorale della Regione e può, ovviamente, scegliere se il Presidente della Regione debba o meno essere eletto dai cittadini; ma non può estendere la competenza statutaria in tema di "forma di governo" sino al punto *"di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie"*. Qui sta il nodo: *"anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa"*. Come dire: forse la scelta compiuta dal legislatore costituzionale è infelice, ma non può essere aggirata.

Le conseguenze di questa impostazione sono chiare. Innanzitutto sono *"inammissibili norme statutarie che... determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato dalla legge"* o che, con riferimento ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità, *"determinino in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale sulla base dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale"*. Lo Statuto non può essere inteso come fonte a competenza generale: benché, nella prassi politica, sia inevitabile e più che giustificabile che la difficile ricerca di un compromesso porti a "bloccare" le regole sulla forma di governo assieme a quelle sul sistema elettorale (e, talvolta, anche meccanismi cruciali del futuro regolamento interno del Consiglio regionale), la competenza (e la particolare "forza passiva") dello Statuto è delimitata dalla competenza della legge regionale elettorale, la quale, al contrario dello Statuto (e a prescindere da tutte le altre non trascurabili differenze di procedimento di formazione e di impugnazione, di regime giuridico e di posizione nel sistema delle fonti), deve rispettare i principi fissati dalla legge dello Stato. Questa, a sua volta, gode di una competenza delimitata dalla competenza dello Statuto circa la definizione della forma di governo, sicché dovrebbe ritenersi illegittima la legge statale che quel limite travalicasse.

Non sembra che il disegno di legge da tempo in discussione in Parlamento superi quel limite: anche la norma (aggiunta dalla Camera al testo già approvato dal Senato) che limita la rieleggibilità del Presidente della Regione eletto a suffragio diretto, benché a me sembri di dubbia opportunità, non è *ultra vires*, spettando pur sempre alla legge statale di definire *"la durata degli organi elettivi"* (art. 122.1, Cost.). Il vero problema è che la legge deve essere approvata con urgenza. Infatti, per quanto si voglia essere critici nei confronti della sentenza in commento, non si può negarle il merito di aver sbloccato i lavori dei Consigli regionali. Dopo una paralisi di quattro anni, persi nella sterile ricerca di un modo per aggirare la stretta alternativa posta dalla legge cost. 1/1999 (o si accetta la clausola *"simul, simul"* o si affronta il rischio di dover spiegare agli elettori perché si è sottratta loro l'elezione del Presidente della Regione), i Consigli stanno finalmente approvando i nuovi Statuti. L'approvazione delle leggi elettorali non può più essere rinviata.

Si vedano i commenti pubblicati sul *Forum di Quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it/giurisprudenza.htm) di N. Vizioli, *Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre*, M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria delle regioni ordinarie*, A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, S. Ceccanti, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista* e E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, nonché quelli pubblicati da *Federalismi.it*, di M. Volpi, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?* e A. Ruggeri, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. 2/2004 della Corte Costituzionale*. Al commento della sentenza è stato dedicato un Seminario su *La Forma di Governo Regionale alla luce della Sentenza N.2/2004 della Corte Costituzionale*, tenutosi a Cosenza il 5 marzo 2004, i cui atti sono in corso di

pubblicazione su *Le istituzioni del federalismo*, 2004, fasc. 2.

Per una più completa descrizione del modello calabrese, si vedano i commenti di M.Olivetti, G.Gazzetta, M.Volpi e R.Bin nel *Forum di Quaderni costituzionali*, cui adde S.Gambino, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*. Alla discussione della bozza di statuto della Calabria sono poi dedicati gli interventi (raccolti sotto l'unico titolo *Verso i nuovi Statuti regionali: il "caso Calabria"*) di A.Ruggeri, M.Volpi, G.Gazzetta, E.Balboni raccolti in *Le istituzioni del federalismo* 2003, fasc. 5, nonché R.Bin, ***Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?***, in questa *Rivista* 6/2003, 999 ss.

Deuteronomio, 30.19

Rinvio lo sviluppo di queste affermazioni a *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in corso di pubblicazione negli *Scritti in memoria di Livio Paladin* (e per il momento leggibile in rete: www.robertobin.it/bibliografia.htm)

Si veda in particolare il commento di M. Olivetti, *Requiem per l'autonomia statutaria* cit.

Così A. Ruggeri, *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, cit.

M.Volpi, *Quale autonomia statutaria* cit.

E. Balboni, *Quel che resta dell'autonomia statutaria* cit.

Sent. 3/1974.

Sent. 304/2002.

La lettura dell'espressione che propongo è dunque decisamente più riduttiva di quella avanzata da C.Pettinari, *Note a margine dei concetti di 'armonia con la Costituzione' e di 'spirito della Costituzione'*, in *Giur.cost.* 2003, 1891 ss.

Paolo, *Seconda lettera ai Corinti*, 3, 6.

Amos I, c. 2.

Secondo la tesi che invece era stata ventilata in dottrina: cfr. B. Caravita, *"Caso Marche" e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999*, in *Forum di Quaderni cost.*, 12 ottobre 2001, nonché, a commento della sent. 304/2002, S.Mangiameli, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur.cost.* 2002, 2358 ss., 2361, ove si sostiene che 'armonia' faccia riferimento *"non alle singole statuizioni della Carta, ma ai principi di struttura della forma di Stato, che, essendo in modo sommariamente richiamati (non esplicitati tassativamente, come accade in altri ordinamenti) devono essere definiti in via interpretativa"*. Anche al di là della questione della "forma di governo", ha avuto un certo seguito in dottrina l'idea che l'"armonia" con la costituzione andasse interpretata in senso debole, attribuendo a 'costituzione' *"un significato schmittiano: che sia cioè riferita ai principi caratterizzanti la forma di stato e non alle molteplici 'leggi costituzionali' in essa contenute"*: cfr. M.Olivetti, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna 2002, 172; in termini equivalenti cfr. anche C.E.Gallo, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale : una prima lettura*, Torino 2001, 55 s. Queste posizioni erano però giustificate dall'esigenza di confutare la tesi, sostenuta in passato, che l'*armonia* degli Statuti con la costituzione comportasse il rispetto di tutte le norme deducibili dai principi costituzionali sulla organizzazione costituzionale dello Stato.

Si prescriveva, nelle norme impugnate, *"un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza, che garantisca il rispetto della scelta politica per il governo della Regione derivante dalla consultazione elettorale, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze"*; aggiungendo che avrebbero dovuto essere definite *"le modalità con cui sono indicati al corpo elettorale i candidati alla carica di Presidente e di Vice Presidente della Giunta"*