

Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del *simul-simul**

di Massimo Carli

di prossima pubblicazione in "Le istituzioni del federalismo", n. 2/2004.

1. Non farò un intervento organico come quello dei colleghi che mi hanno preceduto, limitandomi a toccare alcuni punti che, a mio avviso, meritano di essere approfonditi.

Dico subito che concordo con la sentenza della Corte nella parte in cui considera il Presidente della giunta della Calabria come eletto direttamente dal corpo elettorale. A parte il problema di metodo, segnalato da Ruggeri, relativo all'accoglimento di una nozione sostanziale o formale della disposizione costituzionale che parla di "elezione diretta", su cui tornerò in seguito, richiamo l'attenzione su un punto che, a mio avviso, non ha ancora trovato una convincente confutazione.

Lo statuto calabrese prevede che il candidato alla carica di presidente della giunta regionale è indicato nella scheda elettorale e votato contestualmente agli altri componenti del consiglio il quale, nella sua prima seduta, nomina il presidente sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori. La mancata nomina del presidente indicato dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del consiglio regionale (art. 33, commi 1 e 2).

Il consiglio, dunque, non può nominare persona diversa da quella indicata dal corpo elettorale perché, in tal caso, si va a nuove elezioni, ma non con il diverso presidente nominato dal consiglio. Ne consegue, che il consiglio non ha alcun potere di nomina del presidente, perché non si può parlare di potere di nomina se c'è un solo nominando possibile.

Come i consiglieri possono esercitare le loro funzioni solo dopo la loro proclamazione (art. 18), così il presidente della giunta deve attendere la "nomina consiliare", che nomina non è, ma solo, come dice la Corte, presa d'atto da parte del consiglio regionale (punto 4 del considerato in diritto).

Quindi, a me pare che lo statuto calabrese preveda un'elezione diretta del presidente della giunta, subordinata, nella sua efficacia, a una conforme delibera consiliare, che non nomina il presidente, ma costituisce solo la condizione di efficacia della sua nomina già avvenuta. Non c'è quindi bisogno, mi sembra, di invocare un'interpretazione sostanzialistica per affermare l'elezione

* Relazione al Convegno "La forma di governo regionale alla luce della sentenza n. 2 del 2004 della Corte costituzionale", Facoltà di Scienze Politiche dell'Università della Calabria (5 marzo 2004).

diretta del presidente calabrese, perché anche un'interpretazione che faccia riferimento alla sola interpretazione letterale della disposizione statutaria porta a negare l'esistenza di una nomina se l'organo non può nominare un soggetto diverso da quello che gli viene proposto. Il consiglio regionale può paralizzare gli effetti del voto popolare, ma non può nominare un altro presidente, e quindi siamo in presenza di una elezione "diretta" del presidente subordinata, nella sua efficacia, al consenso del consiglio regionale. Anche i consiglieri regionali non entrano nell'esercizio delle funzioni prima della loro proclamazione, ma a nessuno verrebbe in mente di negare la loro elezione diretta.

2. Vediamo ora perché è stato previsto lo scioglimento del consiglio che non conferma il presidente designato dal corpo elettorale.

Mi pare pacifico che, senza tale previsione, non vi sarebbero stati problemi di legittimità costituzionale e che il risultato della conferma, da parte del consiglio, del presidente designato dal corpo elettorale, sarebbe stato ugualmente raggiunto, perché la mancata conferma del presidente designato è un evento solo teorico, come solo teorica è la sfiducia successiva (anche Volpi, come abbiamo sentito, considera la sfiducia un'arma spuntata).

Problemi di legittimità costituzionale non vi sarebbero stati perché, se il consiglio può nominare presidente un qualsiasi consigliere, nessuno potrebbe negare il suo potere di nomina da cui consegue l'abbandono della obbligatorietà della regola del *simul-simul*. E l'esperienza delle elezioni del 1995, in cui i consigli regionali erano liberi, in forza dell'allora vigente art. 121 Cost., di nominare presidente della giunta uno qualsiasi dei consiglieri, ma, di fatto, hanno eletto presidente tutti e quindici i capilista della coalizione vincente, dimostra l'assoluta marginalità del rischio di un presidente designato dal corpo elettorale ma non confermato dal consiglio: e allora, perché prevedere una norma, illegittima, per garantire un risultato già garantito dal sistema politico?

Inoltre, l'elezione consiliare, giuridicamente libera, del presidente designato dal corpo elettorale, si sarebbe potuta accompagnare alla previsione di un vicepresidente e di meccanismi non dissimili da quelli previsti dallo statuto calabrese per garantire la stabilità dell'esecutivo, ivi compresa la regola del *simul-simul* ma non con l'eccessiva estensione attuale.

3. Ma è proprio vero che, al fondo di questa questione, vi è una questione di metodo e cioè che, nel caso in esame, si potrebbe scegliere tra una interpretazione formale e un'altra sostanziale?

Chi di noi docenti, a lezione, nello spiegare la nuova forma di governo regionale che prevede la fiducia fra consiglio e presidente, non si affretta a precisare che il presidente non sarà mai

sfiduciato perché la sfiducia comporta anche lo scioglimento del consiglio e quindi il presidente della giunta sa di poter governare per tutta la durata della legislatura?

Chi non avvertisse gli studenti che la sfiducia, prevista in Costituzione, è destinata a restare lettera morta, non potrebbe difendersi sostenendo di aver adottato un'interpretazione formale perché la sua sarebbe, mi pare, soltanto un'interpretazione sbagliata. Se interpretare vuol dire applicare alla disposizione l'interpretazione letterale, sistematica e storica al fine di ricavare dall'ordinamento la norma adeguata al caso da regolare, non si può interpretare le disposizioni sulla forma di governo regionale omettendo di verificare la soluzione interpretativa trovata con la realtà di assemblee regionali i cui componenti antepongono la durata del mandato ad ogni altro obiettivo.

E quindi non mi pare un'interpretazione accettabile quella che si basa sulla sola lettura della disposizione, prescindendo dal contesto in cui la norma si applica (il fatto) se è vero, come credo, che l'interpretazione devo congiungere la norma regolatrice con il caso da regolare. I partecipanti al seminario da questa parte del tavolo queste cose le sanno meglio di me, e vi ho fatto riferimento solo perché mi sono sembrate non inutili per un uditorio composto da tanti studenti per i quali, di solito, i problemi dell'interpretazione giuridica sono solo un incerto ricordo dei primi esami.

4. Sempre in considerazione della giovane età di molti dei nostri ascoltatori, mi soffermo su un ultimo punto.

Il dibattito sugli statuti regionali è quasi esclusivamente un dibattito sulla forma di governo regionale, cioè sui rapporti tra gli organi di vertice della regione. Ma lo statuto non deve solo scegliere la forma di governo, ma anche dettare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, di cui quasi mai si parla.

E' senz'altro vero che la forma di governo transitoria prevista in Costituzione mortifica il ruolo dei consigli regionali, i quali cercano in tutti i modi di recuperare il ruolo che avevano nel fare e disfare i governi regionali, dimenticando che anche quando potevano nominare gli esecutivi e decidere (con la fiducia) se e quanto tenerli in vita, il loro ruolo, nel decidere le politiche regionali, era, per generale riconoscimento, del tutto marginale.

Se dunque il consiglio vuole "contare" di più, la strada da battere è quella di fissare principi di organizzazione e funzionamento che gli consentano di avere conoscenze autonome e diverse da quelle fornite dall'esecutivo, di garantire la buona qualità delle leggi, di controllare la effettiva realizzazione dei piani e programmi approvati e, più in generale, del programma di governo, di rappresentare i problemi e le esigenze di quella parte della società regionale che non ha voce presso l'esecutivo. Ma, per far questo, ci vorrebbe un altro seminario.