

La forma di governo regionale (fra 'chiusure' del giudice costituzionale, 'incertezze' degli statuenti regionali e 'serrato' confronto nella dottrina)*

di Silvio Gambino

1. All'indomani della promulgazione della l. cost. 1/99, e prima che la Corte costituzionale decidesse sulla impugnativa del Governo promossa nei confronti dello Statuto regionale calabrese (con sent. n. 2 del 2004), la dottrina costituzionale si era già ampiamente occupata dei contenuti dell'autonomia statutaria e soprattutto della forma di governo regionale (ai sensi del combinato disposto dell'art. 122, V co., e dell'art. 126 Cost., nonché dell'art. 5 della l. cost. 1/99).

Le esegetiche letture degli àmbiti e dei limiti dell'autonomia statutaria regionale svolte dalla dottrina ma anche dalle forze politiche regionali sono risultate tuttavia affatto univoche, con particolare riferimento al tema della forma di governo. In particolare, nel dibattito scientifico, che si è rivelato più che 'serrato' (come si dice con metafora che sottace la passione civile del giurista), si è pervenuti correttamente ad invocare, in modo più o meno esplicito, la questione – che è centrale allorché si parla di sistemi di governo – della coerenza delle astratte formule di governo con le esigenze di stabilità dei sistemi politico-istituzionali (nazionali e locali), benché questi ultimi appaiano, nell'esperienza politica e istituzionale del Paese, in evidente crisi, da più di un decennio, a causa del processo di continuo riallineamento nel sistema politico-partitico.

Tale approccio ha condotto la dottrina, inevitabilmente, a sottolineare sia le ragioni di criticità di alcune ipotesi di governo sia le ragioni di 'preferibile' flessibilità di altre ipotesi che, a giudizio di alcuni studiosi, dimostrerebbero maggiore coerenza e compatibilità con le aspettative ma anche con le esigenze del sistema politico-partitico regionale e, al contempo, con il recupero di stabilità ma anche di autorevolezza e credibilità delle istituzioni regionali.

In questo confronto dialettico non sono mancati rinvii ad originali qualificazioni degli interlocutori del dibattito, di volta in volta individuati (ma potremmo anche dire apostrofati) come 'talibani', 'farisei', 'francescani, 'benedettini' ... *et similia* (fra gli altri cfr.: R. Bin, "Elezioni indirette del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso"; M. Volpi, "Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?"; C. Fusaro, "Lo

* 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 (5/3/2004). Il contributo sarà pubblicato in *Le istituzioni del federalismo*.

spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!"; R. Bin, "Lettera di un Talebano ad un Fariseo"; M. Olivetti, "Note 'farisaiche' (?) su sfiducia costruttiva e norme 'antiribaltone"; A. Barbera, "Chi sono i Talebani? ... ovvero della sfiducia costruttiva"; E. Balboni, "Pensieri quasi-francescani sulla forma di governo regionale (risposta ad improbabili talibani e farisei)"; S. Ceccanti, "Riflessioni benedettine sulla forma di governo", tutti in quaderni.costituzionali@mulino.it).

Il Convegno di oggi, a qualche settimana di distanza dalla sentenza della Corte costituzionale (n. 2/2004), offre l'opportunità di un'ulteriore riflessione da parte di specialisti della materia e la possibilità di un utile confronto con le forze politiche, culturali e sociali coinvolte.

2. Parte della dottrina (fra cui, in particolare, S. Grassi, "Gli Statuti tra armonia e continuità nella Costituzione", in federalismi.it; M. Volpi, "Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?", in federalismi.it; M. Olivetti, "Reequiem per l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie", in *Forum di Quaderni costituzionali*; N. Vizioli, "Prime osservazioni su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)", in *Forum di Quaderni costituzionali*) si è già criticamente espressa (in termini più o meno accentuati) nei confronti della richiamata sentenza della Corte.

Valutazioni critiche sono state espresse anche da parte di chi (A. Ruggeri, "L'autonomia statutaria al banco della Consulta (nota a Corte cost. n. 2 del 2004)", in *Le istituzioni del federalismo*, 2004), pur condividendo nel fondo l'iter argomentativo seguito dalla Corte nel censurare la legittimità costituzionale delle disposizioni statutarie calabresi in tema di forma di governo, non ha trovato parimenti motivati e convincenti gli indirizzi della Corte in materia di liceità dei c.d. "contenuti ulteriori" dello Statuto, in quanto aprirebbero la strada ad una irreparabile e pernicioso 'decostituzionalizzazione' costituzionale.

Per la Corte, la forma di governo della Regione Calabria, per come disciplinata nell'art. 33 (commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 e *per relationem* negli art. 15, 16, II co., lettere a e b nonché nell'art. 38, I co., lettere c, a ed e), si caratterizza "per un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente della Giunta *del tutto analogo* (corsivo nostro) a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della l. 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" (punto 4 del considerato in diritto).

Conseguentemente, le previsioni in tema di forma di governo dello Statuto calabrese, relative sia alla relazione fiduciaria fra esecutivo e legislativo che (e soprattutto) alla previsione del subentro

del Vice Presidente al Presidente nelle limitate ipotesi del prodursi di eventi naturali (come l'impedimento permanente o la morte) o del tutto accidentali (come l'incompatibilità sopravvenuta o la rimozione), sono dichiarate incostituzionali dalla Corte per violazione degli articoli 122, V co., Cost. e 126, III co., Cost.

La tesi della Corte appare a chi scrive non convincente per più ragioni; ciò soprattutto in considerazione del fatto che la stessa si è limitata assertivamente, senza produrre argomentazioni, ad assumere una relazione analogica fra 'regime transitorio' e modello statutario calabrese, sorvolando – come bene osserva Olivetti (*op. cit.*) – sulla "dimostrazione della natura di elezione diretta" del modello statutario contestato.

Il richiamo che la Corte fa "alle classificazioni dottrinali in astratto possibili" appare, sul punto, evasivo rispetto ad una riflessione teorica che è da tempo disponibile e che è stata di recente bene rievocata nel confronto comparatistico fra Guzzetta e Volpi (*G. Guzzetta, "Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neo-approvato Statuto calabrese"; M. Volpi, "Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del 'formalismo' dei giuristi"; G. Guzzetta, "Ancora sullo Statuto calabrese: una risposta a Volpi"; M. Volpi, "Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese"; tutti in Forum di Quaderni costituzionali*). Anche chi scrive (*"Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese", in associazionedeicostituzionalisti.it*) ha preso pubblicamente posizione sul punto, invocando la piena conformità alla Costituzione della scelta statutaria calabrese a fronte della latitudine del parametro di cui all'art. 122, V co., Cost. ("salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente"), nonché all'art. 123, I co., Cost. ("armonia con la Costituzione").

Se il quadro delle opportunità normative (facoltà) riconosciute alle Regioni ordinarie (ma discorso omologo vale anche per quelle speciali) dal novellato Titolo V Cost. include, in modo inequivoco, la determinazione della forma di governo delle Regioni non resta che ripercorrere le poche tracce già segnate in materia dal Giudice delle leggi (sent. n. 304 del 2002), ancorché esplicitamente superate dallo stesso Giudice con un anodino ed ambiguo ricorso allo 'spirito' della Costituzione, che si aggiungerebbe come limite (ulteriore) a quello dell'"armonia". Una forma di governo, quella cui si riferisce, che prevede, accanto ad una forma di governo fondata sulla elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale (con la trasformazione a regime definitivo di quanto previsto nelle Disposizioni transitorie, di cui all'art. 5 della l. cost. 1/99), una forma di governo determinabile dallo Statuto, con i soli limiti di cui all'art. 126, II co. Cost. (escludendosi tutte e solo le forme di governo che non prevedano una disciplina della relazione fiduciaria fra Consiglio e Presidente della Giunta regionale).

3. La sentenza n. 304 del 2002, se pur originata da una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo contro una deliberazione legislativa statutaria adottata dal Consiglio regionale delle Marche, contiene tutta una serie di indicazioni utili ai fini del dibattito in corso. Sulla specificità della questione sottoposta (previsione del subentro del Vice Presidente della Giunta regionale nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente), la Corte aveva sottolineato il *diverso* regime contenuto nell'art. 126, III co., Cost e nell'art. 5, II co., lettera b), della l. cost. 1/99, nonché la loro comune *ratio*, individuata nell'esigenza di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale. Al riguardo di tale precisazione ermenutica, si è reso opportuno sottolineare che l'art. 5 contiene la disciplina transitoria, "destinata a permanere fino a quando, nell'esercizio dell'autonomia statutaria loro riconosciuta dall'art. 123, primo comma, le Regioni compiranno la scelta in ordine alla propria forma di governo. Solo in quel caso sarà loro consentito esercitare la facoltà prevista dall'ultimo comma dell'art. 126 e optare per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio universale, ciò che le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla" (punto 4 del considerato in diritto). Né vale osservare in senso contrario – aggiunge la Corte – che la previsione di cui all'art. 5, I co., della l. cost. 1/99 non rinvia ad una vera e propria elezione del Presidente della Giunta a suffragio (universale e) diretto, atteso che quest'ultima "è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto".

Con tale argomentazione, il Giudice delle leggi ha dichiarato la illegittimità costituzionale della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche, e nel contempo ha offerto una chiara lettura (convincente) del testo costituzionale. Osserva, infatti, che "è sufficiente, al tal fine, rilevare che la Regione Marche, con la sua parziale innovazione statutaria, non ha operato *quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale* (corsivo nostro) che sola avrebbe potuto esonerarla dall'osservanza della regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo" (punto 5).

Ne consegue che le Regioni possono liberamente optare per un regime di stabilizzazione dell'esecutivo, individuato (nelle disposizioni transitorie e nell'ult. co. dell'art. 126 Cost.) nella forma di governo di legislatura, con la vigenza del principio dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*, ovvero per altre forme di governo, che sono pienamente disponibili alla propria autonomia statutaria, con il solo limite che deve trattarsi di forme di governo che lascino pienamente operante la relazione fiduciaria fra legislativo ed esecutivo (nel rispetto dell'art. 126, II co., Cost.).

Quanto, infine, al limite conosciuto dagli statuti regionali, in ambedue le opzioni richiamate, la Consulta, nella stessa sentenza ora in esame, ha rigettato gli argomenti difensivi, secondo cui le scelte dello statuyente marchigiano, non ponendosi in contrasto con i valori di fondo che ispirano la Costituzione, non escludono la possibilità di derogare a sue singole norme. La Corte, anche in questo caso, è stata netta e decisa, offrendo molto più di una indicazione nel risolvere le ambiguità di una formula – come quella dell'armonia con la Costituzione – dal "significato incerto (se non polisenso)", che costituisce un vero e proprio "rompicapo ermeneutico" (A. Spadaro, *"I contenuti degli statuti regionali con particolare riguardo alle forme di governo"*, in A. Ruggeri e G. Silvestri (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001). Per la Corte, infatti, "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, ma anche a scongiurare che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo *spirito*" (punto 5).

In quest'ultima eventualità paventata dal Giudice delle leggi pare potersi individuare una possibile assonanza con la censura sollevata dalla dottrina critica (Barbera, Cassese, Ciarlo, Zanon), circa una possibile 'frode' costituzionale contenuta nel testo statutario calabrese, nella parte in cui prevedeva l'indicazione elettorale del Presidente e del Vice Presidente (che subentrava al primo nella sola ipotesi delle dimissioni volontarie del Presidente della Giunta), e la nomina(-elezione) consiliare del Presidente della Giunta (con la conseguenza di effetti caducativi del Consiglio nell'ipotesi di mancata elezione del Presidente designato elettoralmente).

4. Ritornando alle soluzioni accolte nello Statuto calabrese, anche al fine di argomentarne la 'armonia alla Costituzione' (ora negata dalla Corte), giova ricordare come la dottrina esprima pieno consenso circa la totale disponibilità statutaria di opzione fra il regime della stabilizzazione (il 'governo di legislatura' di cui al regime transitorio della l. cost. 1/99) e le diverse e possibili varianti del governo simil- o neo-parlamentare.

La dottrina che più a fondo si è occupata del limite della 'armonia' con la Costituzione degli statuti regionali (Ruggeri, De Siervo, D'Atena, Spadaro, Tosi ed altri), ha sottolineato, in relazione a quella sentenza (n. 304/2002), che quell'indirizzo giurisprudenziale della Corte appare pienamente rispettoso del limite dell'armonia. Tale limite deve oggi rileggersi nella logica complessiva imposta dal novellato Titolo V della Costituzione, nella quale s'individuano come limiti generali alla potestà legislativa regionale (e statale) il 'rispetto' della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Ma se una differenza di contenuti deve individuarsi nei

due termini di 'armonia' e di 'rispetto' della Costituzione, pare maggiormente plausibile quella lettura che assegna una normativa più ampia alla 'armonia' degli statuti con la Costituzione: uno spazio limitato nel fondo dalla conformazione alla filosofia istituzionale che regge l'intero ordinamento democratico-repubblicano, mentre il 'rispetto' della Costituzione troverebbe più appropriata applicazione nell'esercizio delle novellate potestà normative (legislative e regolamentari) in capo alle Regioni e allo Stato. Lo 'spirito' della Costituzione, a cui ora attinge la Corte, in nulla dovrebbe potersi differenziare rispetto alla nozione di 'armonia', a meno di non voler riconoscere allo 'spirito' della Carta una ricostruzione 'costruttivistica' del parametro assunto dalla Consulta per 'sfuggire' al rigido rispetto dei contenuti materiali disponibili nel rispetto della 'armonia' (nel quale rientrano esclusivamente i principi fondamentali e le disposizioni costituzionale in materia di diritti).

Ragioni sostanziali, più che formali, sembrano quindi ricorrere nell'individuazione della diversa *ratio* seguita dal legislatore di revisione costituzionale, e fra queste un rilievo centrale pare occupato da quelle tensioni presenti nel corpo sociale di alcune parti del territorio nazionale che, da tempo, esprimono tendenze e/o minacce secessive. In effetti – come si è fatto bene osservare – "nel termine armonia riecheggia l'esigenza di qualcosa 'di più' che una mera conformità a Costituzione"; per tale ragione, lo Statuto regionale non deve limitarsi a 'non violare' la Costituzione, bensì mettersi "in piena sintonia con il sistema di valori complessivo della Carta del 1948, che resta il documento fondativo, sì, di uno Stato profondamente decentrato, ma ancora e strutturalmente unitario, con tutto quel che questo concetto comporta (in termini sociali, giuridici e politici)" (*Spadaro, op. cit., ma nello stesso, fra gli altri, anche A. Ruggeri e M. Olivetti*).

3. Rimane da interrogarsi, *per incidens*, sull'esistenza di eventuali limiti impliciti, la violazione dei quali comporterebbe frode e/o elusione della Costituzione nella disciplina statutaria della forma di governo, secondo le opzioni prescelte dello statuyente calabrese. In verità, l'unico e possibile *vulnus* sarebbe potuto derivare dall'integrazione della materia statutaria in tema di forma di governo – limitata, come è noto, ai "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" – con la legislazione nazionale di principio che fissa il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti la Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali.

Tuttavia, dopo aver ricordato che l'indirizzo della Corte (come anche della dottrina) era chiaro nel senso di facultizzare la potestà legislativa regionale (e pertanto anche quella statutaria) nell'ipotesi di inerzia del legislatore nazionale (come è anche esplicitamente confermato dall'art. 1

della l. 131 del 2003), potrebbe comunque convenirsi sulla possibilità di insorgenza di asimmetrie (e perfino di contrasti logici) fra i principi di organizzazione politica della Regione (forma di governo) e i corrispondenti principi fondamentali di legislazione elettorale. Peraltro, se di limite deve parlarsi, si tratta, in tutta evidenza, di un limite ascrivibile al (frettoloso) legislatore di revisione e non certo a quello statutario regionale. In realtà, il legislatore di revisione, forse pressato dalle contingenze del dibattito politico, non sembrò molto preoccuparsi di riconoscere tale spazio normativo e di organizzazione alle Regioni. Tant'è che alcuni autori, come Barbera, hanno sottolineato, al riguardo, come nei principali ordinamenti statuali a base federale (USA e Germania) non si conoscono simili 'eccentricità' nella diversità di forme di governo territoriali, dal momento che in essi si prevedono forme di organizzazione politica territoriale in sintonia con le analoghe forme di governo federale.

Una possibile soluzione ad una simile asimmetria (che invero è contenuta nella l. cost. 1/99) sarebbe quella di prevedere che gli statuti sanciscano principi, ancorché essenziali, di disciplina del sistema elettorale e dei casi di incompatibilità e di ineleggibilità. Naturalmente resta ferma la facoltà per il legislatore costituzionale di intervenire, se vorrà, con una disciplina di principio in materia elettorale, al fine di 'obbligare' gli statuti a conformare il modello di governo regionale a principi riconosciuti come più coerenti e più rispettosi delle forme di governo che si assumono, in via di principio, 'migliori', e per questo auspicabili. Tale opzione parrebbe invero più rispettosa dell'autonomia regionale rispetto alla tendenza in atto ad invocare l'intervento della Corte costituzionale contro gli statuti regionali che non si sono conformati 'liberamente' alle opzioni previste nel regime transitorio della l. cost. 1/99 (che alcuni studiosi, prima, e ora la stessa Corte hanno individuato come "normale" possibilità di assetto istituzionale delle Regioni).

La stessa sent. n. 2/2004, pur censurando lo Statuto calabrese, non ignora la questione, riconoscendo alla fonte statutaria la facoltà di svolgere "un ruolo necessariamente ridotto, se pur significativo" (punto 8 del considerato in diritto) nella disciplina elettorale con riferimento alla *prorogatio* degli organi elettivi regionali. Un'apertura – quest'ultima – che è immediatamente dopo contraddetta, allorché si afferma come "sul piano della legislazione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi e 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" (punto 8).

5. L'assimilazione-omologazione operata dalla Corte fra regime transitorio e scelta dello statuento regionale calabrese, come presupposto della qualificazione giuridica della elezione del Presidente (e pertanto delle conseguenze costituzionali positivizzate nell'art. 126, III co., Cost.), appare non convincente e non adeguatamente argomentata da parte della Corte. Un ragionamento pretorio – quest'ultimo – che non dovrebbe essere consentito al Giudice delle leggi, a fronte della chiarezza della disposizione di cui all'art. 122, V co., Cost. ed anche in base alla non discussa teoria ed esperienza comparatistica in tema di elezione dei vertici degli esecutivi a suffragio universale e diretto.

Per argomentare la diversità logico-giuridica e teorica fra la forma di governo fondata sull'investitura elettorale universale e diretta del Presidente della Giunta regionale (come nel caso previsto dal regime transitorio) e quella fondata sulla investitura universale e indiretta dello stesso, si potrebbe utilmente riflettere sui rapporti fra designazione del candidato a Presidente del Consiglio, prevista dalla vigente legge elettorale statale, e forma di governo nazionale, per come formalmente disciplinata dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari. E' indubbio che in Italia (ma lo stesso discorso può farsi anche per il Regno Unito) il Presidente del Consiglio è sostanzialmente 'eletto' dai cittadini, ancorché il Presidente della Repubblica non è formalmente vincolato, dopo le elezioni, a conferire l'incarico di formare il governo al *leader* della maggioranza risultata vincitrice alle elezioni. Forse che una eventuale crisi di governo non lascia in capo al solo Parlamento la responsabilità della decisione alternativa di eleggere un nuovo Presidente del Consiglio, prima di ricorrere come ultima *ratio* a nuove elezioni (anticipate)?

La Costituzione materiale del Paese, dopo le leggi elettorali (prevalentemente maggioritarie) dei primi anni '90, ha riformulato sostanzialmente (ma non certo formalmente) i poteri del Presidente della Repubblica di scioglimento delle Camere e di avvio della procedura formazione dei governi, nel senso della loro limitazione a fronte dell'ipotesi del venire meno del supporto al Governo da parte delle maggioranze parlamentari investite dal corpo elettorale. A tale nuova convenzione costituzionale (in verità solo dichiarata ma non ancora pienamente sperimentata), dopo la formazione del Governo voluta dal Presidente Scalfaro (nel 1998), dichiarano ora di aderire tanto le forze politiche della maggioranza parlamentare quanto quella dell'opposizione.

In altri termini, non basta affermare che il sistema politico si è assestato rispetto alle ricorrenti crisi del passato per sostenere che il Presidente del Consiglio (o il *Premier* inglese) sia espressione di elezione a suffragio universale e diretto. E pure il meccanismo elettorale previsto per il governo del Paese (confermato anche nel disegno di legge costituzionale n. 2544, di revisione, attualmente in discussione in Parlamento), unitamente alle connesse regole convenzionali (rifiuto di ogni 'ribaltamento' delle maggioranze non fondate sul previo consenso elettorale), si ispira

'sostanzialmente' (cioè negli effetti di sistema) alle forme di governo stabilizzate, come nel caso dei governi dualistici (fondati sulla elezione diretta del Presidente).

Per tornare criticamente sul ragionamento della Corte si individua nella sentenza 2/2004 un secondo punto qualificatorio delle forme di governo e dei relativi rapporti con le modalità della legittimazione democratica, cui la medesima Corte non ha fornito alcuna risposta, e questo è un motivo convincentemente illustrato da autorevole dottrina comparatistica, benché contrastato (ma per noi in modo non convincente) da Ruggeri. In altri termini, come ha sottolineato Volpi, a ragionare supportati dalla teoria comparatistica (e perché mai la Corte non dovrebbe avvalersene?), non vi è dubbio che il meccanismo (previsto dallo Statuto calabrese) della sola 'indicazione' del Presidente della Giunta lasciasse pienamente libero il Consiglio di eleggere il Presidente della Giunta, se del caso accettando anche la propria caducazione qualora non avesse confermato il Presidente della Giunta 'indicato' elettoralmente. Ma, in tale ipotesi, il Consiglio avrebbe comunque espresso una opzione propria, forte, costituzionalmente consentita dall'art. 122, V co., della Costituzione. Nel farlo, esso avrebbe potuto censurare quei soli casi nei quali, eventualmente (ma il diritto è disciplina di fattispecie astratte ed in questo risiede la sua funzione), dopo i risultati elettorali, il Presidente della Giunta avesse modificato il proprio programma elettorale o la stessa compagine designata per il governo della Regione (c.d. 'ribaltonismo dei governatori', *vel* 'trasformismo presidenziale'). Con la soluzione calabrese, questa particolare ipotesi avrebbe potuto trovare una risposta statutaria compatibile con la Costituzione e inoltre avrebbe parimenti rafforzato (questa è certamente l'ipotesi principale) il ruolo di 'traino' del Presidente della Giunta rispetto alla maggioranza consiliare risultata vincitrice alle elezioni.

Il ragionamento teorico proposto da Volpi risulta, comunque, risolutivo nella critica delle motivazioni in diritto della Corte. Esso si fonda sulla sottolineatura teorica della differenza fra 'atto dovuto' e 'atto discezionale' nella preposizione alla carica del Presidente 'indicato' elettoralmente. L'esperienza comparatistica supporta tale differenza individuando nel *genus* elezione indiretta la elezione di secondo grado, nella quale la designazione alla carica elettiva "non scaturisce automaticamente dal voto popolare" ma "deriva da una ulteriore fase, successiva al voto popolare, nella quale è chiamato a decidere un altro organo" (*Volpi, op. cit.*), con voto di conferma che non costituisce giuridicamente un atto dovuto né una "mera formalità".

D'altra parte, non costituiva certo una disposizione superflua ai fini della definizione del governo come parlamentare (sia pure iper-razionalizzato) quella disposizione dello Statuto calabrese secondo la quale il Consiglio avrebbe dovuto approvare la mozione sul programma di governo presentata in Consiglio dal Presidente della Giunta e dal Vice Presidente.

Con giudizio parimenti critico, inoltre, si può affermare che non convince l'*iter* argomentativo della Corte quando ricorre (punto 4 del considerato in diritto) ad argomentazioni "sostanzialistiche", senza individuare specifici e puntuali parametri costituzionali che si assumono violati, sostituendo addirittura tali parametri con la costruzione analogica di fattispecie normative chiamate a conformarsi ad un presunto, ottativo, 'spirito' della Costituzione.

Non convince in questo argomentare della Corte un certo ragionare giuridico di tipo fortemente "costruttivistico", in altra sentenza già censurato peraltro dalla stessa Consulta (sent. n. 313/2003). La Corte, così facendo, si ritaglia 'costruttivisticamente' uno spazio eccessivamente ampio, sottraendolo alla discrezionalità del legislatore regionale, quando, ad esempio, osserva che non si può "presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati" (punto 3 del considerato in diritto).

La lettura della sentenza (la prima organica in materia di potestà statutaria e relativi limiti), in conclusione, porta ad osservare che la Corte, rispetto alle indeterminatezze della riforma costituzionale in materia, si attesta su una soluzione che scoraggia ogni sperimentazione di modelli di governo aderenti alle culture dei territori e dei ceti politici regionali, imponendo seccamente l'alternativa di optare per l'una (forma di 'governo di legislatura') o per l'altra (forma di governo simil-parlamentare), impedendo in tal modo ciò che ad una interpretazione della Costituzione non può affatto impedirsi e cioè lo spazio della necessaria flessibilità organizzativa tutte le volte che essa non sia espressamente vietata (intangibilità del principio costituzionale dell'autonomia politica regionale ove non lesivo di principi e di diritti fondamentali).

Il ricorso da parte della Corte alla 'costruttivistica' nozione di 'spirito' della Costituzione si presenta, in conclusione, ad avviso di chi scrive e peraltro in sintonia con alcuni dei relatori in questo Convegno, come una vera e propria 'clausola di chiusura' del sistema regionale, in ciò operando, più che richieste valutazioni di controllo giuridico, un vero e proprio apprezzamento 'politico' sull'atto statutario. Con ciò la Corte ha anche operato una discutibile estensione di una disposizione restrittiva di natura eccezionale (come gli effetti caducativi del Consiglio ai sensi dell'art. 126, III co., Cost.) ad ipotesi normative non strettamente normate in Costituzione e che dovrebbero logicamente ricadere nello spazio dell'autonomia politica delle Regioni.

Inoltre, pur a voler ben considerare le ragioni del Giudice delle leggi circa lo *spatium deliberandi* regionale in materia statutaria, rimane aperta una contraddizione interna a questo orientamento giurisprudenziale, per come riconfermato nella sent. 2/2004. In dottrina (Ruggeri, Grassi e altri) è

stato validamente sottolineato, infatti, come si registri una evidente discrasia tra la chiusura in tema di forma di governo e l'apertura in tema di fonti regionali (soprattutto in materia di potestà regolamentare regionale, la cui disciplina è ora riconosciuta alla competenza statutaria da varie sentenze della Corte).

La questione porta ad interrogarsi pessimisticamente sul futuro della potestà statutaria regionale e sui relativi ambiti di esercizio (opportunamente si chiede Olivetti : *requiem* per l'autonomia statutaria delle Regioni?) e pertanto sulla 'stagione' di un regionalismo che molti (in Parlamento e fuori) si ostinano ancora a definire federalizzante.

6. Passando ad alcune considerazioni di merito sui modelli di governi rimasti nella disponibilità dei consigli regionali a seguito degli effetti applicativi della sent. n. 2/2004 della Corte, rimane da fare qualche rapido cenno sui profili processualistici circa il seguito degli arresti costituzionali. Esso ha rilievo immediato per la Regione Calabria, ora direttamente riguardata dalla questione, ma rileva come problema generale. A tale questione hanno dedicato il loro interesse, di recente, M. Carli, A. Ruggeri e N. Vizioli.

La soluzione della questione non pare poter attingere a procedure costituzionalmente disciplinate. Il novellato testo dell'art. 123, II comma, Cost. si limita a disciplinare la sola ipotesi della 'approvazione' e della 'modifica' dello Statuto, ma nulla prevede ai fini della questione che qui ci occupa, dal momento che non siamo, evidentemente, in presenza di una modifica dello statuto, che ancora non risulta aver perfezionato il procedimento per la sua esistenza legale. Occorre, pertanto, procedere alla individuazione del procedimento da seguire e dei relativi, eventuali, limiti ricorrendo al criterio interpretativo ordinario e qualora, come nel caso in esame, difettasse una norma specifica utilizzabile, ricorrere eventualmente anche al criterio analogico (che, nel caso di specie, dovrebbe attingere alla disciplina del controllo delle leggi regionali secondo il previgente art. 127 Cost. o, come si dirà in conclusione, alla omologa procedura prevista nel Regolamento della Camera ed in quello del Senato).

Come è noto, la novellata potestà statutaria delle regioni, diversamente dal previgente regime costituzionale, ricade materialmente e formalmente nella competenza del Consiglio, il quale conosce un aggravamento procedurale (doppia lettura, maggioranza assoluta e intervallo fra le due letture non inferiore a due mesi). Si aggiunga che, pur essendo ormai lo Statuto regionale, ad ogni buon fine, legge regionale sia pur rinforzata, il legislatore di riforma ha previsto per lo stesso un controllo diverso da quello previsto per la legge regionale. Mentre, infatti, il controllo dello Statuto è soggetto al regime di controllo eventuale della Corte costituzionale (sollevabile dal Governo entro

trenta giorni dalla sua pubblicazione notiziale) e al controllo democratico del corpo sociale nella forma del referendum popolare (alle condizioni previste nell'ultimo comma dell'art. 123 Cost.), il controllo della legge regionale, diversamente dal precedente regime costituzionale, non è effettuato in modo preventivo alla promulgazione (mediante l'intervento governativo), ma è ora effettuato solo *ex post*, a legislazione regionale vigente, e a seguito di eventuale promozione della questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte da parte del Governo (nel lasso di sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale medesima). In conclusione, dunque, per il controllo dello statuto è ora previsto un controllo preventivo mentre per la legge regionale uno successivo, entrambi eventuali. In merito, la legge n. 131 del 2003 integra utilmente la richiamata disciplina con altri soggetti (fra cui il Consiglio delle autonomie locali) abilitati a richiedere (rispettivamente all'esecutivo regionale e al governo nazionale) la promozione della richiamata questione di legittimità costituzionale.

La risposta al quesito deve, pertanto, essere individuata nei poteri del Consiglio e nei vincoli ricadenti in capo allo stesso qualora decida di dare seguito all'approvazione del testo di Statuto, impugnato innanzi alla Corte. Ragionando astrattamente si può anche ipotizzare che il Consiglio, riguardato da una decisione parzialmente caducativa del proprio Statuto da parte del Giudice delle leggi, decida di riprendere *ex novo* la discussione sul/i punto/i soppresso/i, sulla base di un nuovo, diverso, testo. La soluzione più ragionevole, in tal senso, deve fondarsi sulla potestà normativa dell'organo chiamato a decidere – il Consiglio regionale –. Tale organo, in sede di seguito consiliare della sentenza di accoglimento parziale della Corte, non risulterebbe vincolato a ridiscutere l'intero testo statutario ma unicamente le disposizioni dello stesso incorse nella censura della Corte (e contenute nel dispositivo della sentenza), nonché quelle disposizioni alle stesse connesse (*per relationem* o per esplicito riferimento) nell'*iter* argomentativo seguito dalla Corte che, come è dottrina e giurisprudenza condivisa, fanno parte integrante del dispositivo stesso ai fini dell'individuazione del contenuto delle sentenze di accoglimento (sia pure parziali, come nel caso di specie) della Corte medesima.

Tuttavia, il Consiglio regionale rimane l'unico soggetto sovrano nel decidere se "accettare lo Statuto nella parte rimasta o, invece, ricominciare un nuovo procedimento di revisione statutaria per dettare una nuova disciplina degli 'oggetti' cassati dalla Corte", come osserva anche la rara dottrina che si è occupata del profilo di nostro interesse (M. Carli e C. Fusaro, *Elezione diretta del PdG regionale e autonomia statutaria delle regioni*, Roma, 2002, p. 221).

Da questa argomentazione se ne trae che il Consiglio, nelle cui mani è ancora il procedimento di approvazione statutaria, è libero di determinarsi se limitare l'adeguamento del testo statutario alle sole censure della Corte, come si è appena osservato, o se, al contrario, far ripartire *ex novo* l'intero

iter di approvazione dello statuto sulla base di un nuovo testo statutario (che nella pratica potrebbe comunque lasciare integre quelle disposizioni che, essendo state già valutate dalla Corte, godono, per così dire, di una presunzione di costituzionalità). Come si vede, in conclusione, il Consiglio regionale potrebbe seguire due strade parimenti disponibili in capo alla discrezionalità dello stesso: a) riprendere *ex novo* l'*iter* di approvazione statutaria, in doppia lettura, ma in questa ipotesi il Governo è legittimato a risollevarne, eventualmente, la questione innanzi alla Corte, b) riprendere innovativamente, sempre in doppia lettura, le sole disposizioni dello Statuto censurate e quelle che alle stesse si ricollegano.

L'esperienza comparatistica nel merito ci conforta, ove si osservi come, al controllo delle leggi francesi, operate in via preventiva ed eventuale dal Consiglio costituzionale, residui una piena competenza dell'Assemblea Nazionale di: a) caducare l'intero testo legislativo, ricominciando *ex novo* la procedura legislativa, b) sottoporre all'approvazione parlamentare il solo testo per come depurato dalle norme dichiarate illegittime dal Consiglio costituzionale, c) sottoporre al Parlamento le nuove disposizioni per come riadeguate rispetto alle decisioni caducatorie del Consiglio costituzionale.

Le soluzioni qui ipotizzate s'ispirano anche, nel fondo, e in modo analogico, alla *ratio* di due disposizioni regolamentari dei supremi organi rappresentativi della Nazione. Nell'art. 108 del Reg. della Camera e nell'art. 139 del Reg. del Senato si stabilisce, infatti, con regime sostanzialmente analogo, che il seguito parlamentare delle sentenze della Corte costituzionale prevede che le stesse siano inviate alla commissione competente per materia e alla commissione affari costituzionali, le quali, entro il termine di trenta giorni, esaminano la questione, esprimendo in un documento finale il proprio avviso sulla necessità di iniziative legislative indicandone i criteri informativi. Volendosi conformare a tale procedimento parlamentare – in assenza di procedure specifiche positivate – si dovrebbe ipotizzare che la sentenza della Corte sia inviata dal Presidente della Giunta al Presidente del Consiglio regionale e da questi al Presidente della Commissione autoriforma (ove istituita). Dopo la discussione all'interno della Commissione, quest'ultima adotta un documento finale nel quale sono indicate le iniziative legislative del caso e i criteri informativi delle stesse, che presenterà alla discussione del Consiglio.

7. Non resta ora che svolgere qualche riflessione sulle forme di governo che, fin dall'entrata in vigore della l. cost. 1/99, hanno polarizzato l'attenzione della dottrina. Naturalmente, l'esercizio a cui ora ci dedicheremo, sia pure brevemente, non trascura che si tratta appunto di un mero esercizio

teorico, volto a cogliere limiti e opportunità delle formule di governo astrattamente ipotizzabili, anche alla luce della recente pronuncia della Corte sullo Statuto calabrese.

I governi regionali (e le possibili variazioni in tema), in realtà, costituiranno una scelta dei legislatori regionali; nell'adozione delle scelte di governo, come si è già detto, il legislatore di riforma non ha offerto grande aiuto, sol che si pensi al discutibile scorporo del sistema elettorale (consegnato ad un *mix* di legge statale di principi fondamentali e di legislazione elettorale 'concorrente') dalla forma di governo (rimessa all'autonomia statutaria delle regioni, integrata dai limiti cui la recente sentenza ora la sottopone). Nella riflessione, inoltre, ciò che può unicamente risultare di interesse generale non è certo l'esplicitazione di 'preferenze', che naturalmente sono altrettante quante le menti umane, quanto piuttosto il ragionamento sulle ragioni di fondo alla base di tali preferenze, nonché la riflessione sullo stato dell'arte nell'esperienza comparatistica, cioè sul rendimento delle diverse forme di governo nel contesto delle rispettive esperienze costituzionali.

Utilizzando tale criterio di analisi (e anche per richiamare quell'intenso dibattito fra 'talebani', 'farisei', 'francescani' e 'benedettini', di cui si è già detto), le ragioni alla base della scelta, prima, del legislatore di riforma e, ora, degli statuenti regionali, a favore di una formula di governo ipotizzata come 'normale' (facultizzando comunque le regioni a discostarsene nei loro statuti) – quella del "governo di legislatura", a sua volta basata sul *simul stabunt* e del *simul cadent* del legislativo e dell'esecutivo – risiede nell'obiettivo istituzionale del superamento di un "*deficit* congenito di autorevolezza politica" (Bin), dovuto – quest'ultimo – tanto a ragioni di "scarsa efficienza dei meccanismi decisionali e di stabilità politica" delle Regioni, tanto, e più concretamente, a risalenti ragioni di lotta nell'ambito delle forze politiche, ma soprattutto all'interno delle forze di maggioranza, tesa a conseguire il conseguimento di qualche assessorato (soprattutto di quelli più visibili e con maggiore disponibilità di *budget*).

Se queste sono le ragioni fondamentali del 'malessere delle assemblee regionali' e della perdita progressiva di autorevolezza, ne consegue, secondo questo ragionamento, che non esistono alternative credibili fondate sull'autonomia del ceto politico-partitico, rivelandosi in tal senso inutilizzabili, quindi 'farisaiche', tutte le ipotesi di ritorno a forme parlamentari sia pur razionalizzate, come quelle conosciute in Germania e in Spagna, in quanto del tutto inadeguate a farsi carico delle ragioni profonde della crisi, che sono in gran parte ascrivibili a ragioni non istituzionali ma, appunto, politico-partitiche.

Rispetto a tale quadro analitico soltanto si può giustificare la 'necessarietà' di una opzione a favore di garanzie da assicurare al Presidente della Giunta sulla base di una legittimazione elettorale diretta, a cui, nel fondo, attinge la (contestata) soluzione (dell'art. 126, III co., Cost.) di riconoscere

un potere di 'ricatto' di scioglimento del Consiglio al Presidente (unitamente alle sue dimissioni 'volontarie' ed a quelle della Giunta). In tale cornice si comprende, parimenti, la natura di "congegno perfettamente inutile" (Bin) delle soluzioni attinte alla forma di governo tedesca e spagnola, con il ricorso al meccanismo della sfiducia costruttiva che, in tale quadro di crisi del sistema politico regionale, costituirebbe null'altro che una via di fuga, una "scappatoia" rispetto alla necessità di restituire credibilità e autorevolezza alle istituzioni regionali.

Questo, detto in modo molto approssimativo, è il ragionamento alla base della critica di una parte della dottrina nei confronti di ritorni a forme di governo neo-parlamentari sia pure razionalizzate nel novellato regionalismo italiano (nessuno in dottrina e nel dibattito politico, in verità, rivendica il ritorno a risalenti forme assemblearistiche), ora caricato di maggiori e più rilevanti compiti istituzionali dalla l. cost. 3 del 2001. Un regionalismo – quest'ultimo – che è chiamato a riscrivere in modo significativamente innovativo le regole del *welfare* regionale, atteso che la materia dell'assistenza sociale, della tutela della salute, dell'istruzione pubblica (sia pure con alcuni limiti), della previdenza complementare sono già transitate alla competenza concorrente delle Regioni e che, a 'riforma della riforma' approvata, transiteranno nella competenza esclusiva delle stesse (*Sui limiti dell'ulteriore riforma della riforma in tema di devolution cfr. anche i nostri "Sulla devolution all'italiana (alcune considerazioni sul ddl cost. n. 1187 e ora sul ddl cost. n. 2544)", in associazionedeicostituzionalisti.it, nonché "Prospettive e limiti del nuovo welfare regionale-locale. Alcune riflessioni introduttive, in S. Gambino (a cura di), Assistenza sociale e tutela della salute verso un nuovo Welfare regionale-locale, Roma, 2003).*

Se dunque queste sono le ragioni di fondo della critica del 'parlamentarismo' regionale (che dello stesso saranno adottate), un'analisi compiuta deve anche sapersi fare carico, unitamente alle ragioni (che sono innegabili) del "malessere delle assemblee regionali", di quelle ascrivibili agli impatti nei sistemi di governo dalle formule utilizzate (a livello statale quanto a quello regionale e locale) dalla c.d. 'democrazia maggioritaria', viepiù riguardata nel tempo (in Italia ma non nel Regno Unito, per risalente cultura politico-istituzionale) da perplessità e da dubbi circa le sue capacità di coniugare validamente rappresentatività (principio partecipativo) e 'governabilità' (stabilità che, nella variante nostrana, si sta riducendo a forme di personalizzazione esasperata e spesso inconcludente ... e parolaia).

Il presidenzialismo (formula di gergo, atecnica, utilizzata dai politici ma che non corrisponde al modello teorico) e la 'democrazia maggioritaria', nel Paese e nelle Regioni, impongono molto più di un ripensamento. In tale direzione, lo Statuto calabrese, sia pure con determinazioni originali nella loro formulazione ('ibride', come è stato correttamente osservato), aveva suggerito soluzioni che, collocandosi formalmente nel quadro della elezione consiliare del Presidente, si erano comunque

ispirate a propositi di razionalizzazione accolte nei *governi di legislatura*. Peraltro, alcune delle proposte emendative presentate al ddl di 'riforma della riforma' in tema di razionalizzazione della forma di governo statale si ispirano, come soluzioni fortemente adesive, al modello di governo previsto dallo statuto calabrese, ora censurato (*Emendamento proposto dal Sen. Villone al ddl cost. n. 2544*).

8. Ma ciò che più rileva in merito è lo stesso, almeno apparente, ripensamento da parte del Parlamento quanto alla anelasticità delle formule del 'governo di legislatura', soprattutto con riferimento alle disposizione dell'art. 126, III co., Cost. Infatti, con Atto del Senato, n. 2556, recante modifica degli artt. 121 e 126 della Costituzione, ha iniziato il suo *iter* parlamentare un disegno di legge costituzionale *bipartisan* (l'iniziativa legislativa è a firma del Senatore Vizzini (FI) e ha come cofirmatari gli onn. Bassanini (DS-U), Bongiorno (AN), Mancino (Par-DL-U), Labellarte (Gruppo Misto- SDI), Forte (UDC), Vitali (DS-U), Michelini (Aut.), Zorzoli (FI), Crinò (Gruppo Misto NPSI)). Il lungo elenco dei cofirmatari appare utile per sottolineare la natura effettivamente *bipartisan* del disegno di legge costituzionale (ora in discussione).

L'obiettivo dei due articoli contenuti nel ddl costituzionale è, innanzitutto, quello di valorizzare ulteriormente l'autonomia statutaria delle Regioni mediante la previsione di un Vice Presidente della Giunta regionale (art. 121 Cost.). Tuttavia, il cuore della proposta di riforma è contenuta nell'art. 2 del ddl costituzionale. In esso si prevede la sostituzione dell'intero terzo comma dell'art. 126, con un articolato interamente riscritto, al fine di farsi carico delle maggiori problematiche registrate nelle Regioni in sede di adozione dei propri Statuti (al momento, in verità, solo della Regione Calabria, della Regione Puglia e della Regione Abruzzo, che ha terminato la prima fase dell'*iter* di approvazione dello Statuto, seguendo un indirizzo pressoché simile a quello adottato dallo Statuto calabrese. Tutte le altre regioni registrano un generale, forte, ritardo nell'adempimento).

La sostituzione dell'art. 126, III co., del vigente testo costituzionale segue un indirizzo che, in parte, complica la risoluzione della questione delle modalità di designazione-investitura del vertice dell'Esecutivo regionale, rendendo confusa una norma ora chiarissima, sostituendo l'attuale previsione della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta con una anodina, da un punto di vista tecnico-giuridico, disposizione di individuazione del Presidente (nei confronti del quale è ridisciplinato l'istituto della mozione di sfiducia), che viene ora identificato come il Presidente "scelto dagli elettori".

La parte più innovativa, tuttavia, è contenuta nella asserzione normativa successiva a quella già citata dell'art. 2 del ddl cost., in (rapido) esame. Nella novellata disposizione si prevede che gli effetti caducativi del Consiglio e della Giunta regionale seguano innovate ipotesi normative, fra cui – oltre naturalmente alla approvazione consiliare di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente e alla ipotesi di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio – rientrano il caso di impedimento permanente, morte o "*dimissioni del medesimo Presidente della Giunta conseguenti alla nomina a Presidente del Consiglio dei Ministri o a Ministro o a Commissario europeo*". In queste limitate ipotesi, secondo il ddl cost., il Consiglio regionale, nel rispetto dello Statuto, deve procedere alla nomina di un nuovo Presidente o, alternativamente, prevedere che le sue funzioni siano esercitate dal Vice Presidente, ove previsto.

Come interpretare questa strategia istituzionale della maggioranza parlamentare, *in unum* con parti significative della stessa opposizione parlamentare? Diverse possono essere le ipotesi interpretative. La prima, più maliziosa (che non si condivide), consisterebbe in un tentativo *in limine* (della decisione della Corte costituzionale) di 'comunicare' istituzionalmente alla Corte il 'ripensamento' sull'opportunità del ricorso governativo sollevato innanzi alla stessa. Se pure questa fosse l'intenzione recondita, la Corte non avrebbe comunque potuto avvalersene, dovendo la medesima interpretare l'armonia alla Costituzione dello Statuto calabrese con riferimento alle sole disposizioni costituzionali (oggi) vigenti. Se si esclude tale ipotesi, non residua che quella del 'ripensamento' del Parlamento circa le rigidità della l. cost. n. 1/99, laddove soprattutto si prevede che, fra le cause che determinano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio, rientrino anche "le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta", benché in questa ipotesi limitata solo a precise fattispecie, che comunque non risolve teoricamente la questione sollevata in questo scritto quanto alla rigidità del 'governo di legislatura'. Non è infatti esplicitamente prevista l'ipotesi centrale delle dimissioni 'volontarie' del Presidente come causa di scioglimento del Consiglio. Lo stesso Consiglio regionale calabrese ha approvato un progetto di legge di modifica costituzionale, orientato a rimuovere tale rigidità dalla Costituzione novellata. Ed è appunto per rimuovere tale rigidità che lo Statuto calabrese aveva seguito la strada impervia di dotarsi di una forma di governo formalmente neo-parlamentare, benché sostanzialmente simil-presidenziale ('governo di legislatura', nel quale opera il principio del *simul stabunt simul cadent*).

9. Appare ora opportuna qualche riflessione generale sulla filosofia istituzionale che possa aiutare nel trarre un conclusivo commento sugli effetti a livello regionale delle forme di stabilizzazione degli esecutivi. L'annunciata (si direbbe, anzi, 'minacciata') riforma dell'Esecutivo nazionale da parte della maggioranza governativa, *in unum* con la riforma dell'ordinamento

giudiziario e con la c.d. *devolution* 'imposta' dal Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, sembrano trovare al momento un punto di incontro (che, fortunatamente, non è ancora accordo) sulla elezione diretta del Premier (tuttora rimanendo questione aperta se lo stesso disporrà del potere di scioglimento delle Camere, *ad nutum*, come è ora previsto dalla maggioranza parlamentare e fortemente contrastato dall'opposizione). Tale scelta, patrocinata da una parte della stessa cultura costituzionale, evidentemente, non considera a sufficienza tutti i rischi connessi alla riscrittura della forma di governo accolta nella Carta costituzionale in termini di riduzione dei poteri di equilibrio del Presidente della Repubblica nel funzionamento della forma di governo (avvio della procedura di formazione ed interventi in sede di crisi del governo).

Ma se una forma di governo ad esecutivo rafforzato appare fortemente discutibile a livello nazionale (anche a fronte degli evidenti limiti registrati nella prassi), a livello regionale – in un contesto istituzionale che è meno o affatto dotato di contropoteri rispetto a quelli operanti a livello nazionale – essa significherebbe una sorta di ossificazione definitiva della vita politico-istituzionale per l'intera durata della legislatura. In tal senso, non opererebbero i vantaggi offerti dal modello tedesco (cancellierato), con la possibilità che la maggioranza consiliare possa sfiduciare il suo Esecutivo, sostituendolo con altro Esecutivo pur sempre di sua promanazione (c.d. 'sfiducia costruttiva'), potendosi anche ipotizzare, sotto tale profilo, una 'sfiducia costruttiva', operante al solo interno della maggioranza consiliare, come prevedono alcune soluzioni accolte nelle Comunità autonome spagnole o nei *Laender* tedeschi. Resterebbe operante, così, un Presidente della Giunta regionale che può tanto 'ricattare' la sua maggioranza con la minaccia di sue dimissioni 'volontarie' tanto non disporre di quell'apporto critico e propositivo che gli atti di indirizzo politico e di controllo consentono, in termini di equilibrio dei poteri, in una forma di governo parlamentare.

Tale riflessione, peraltro, pare potersi fare carico efficacemente della sostituzione del Presidente con altro Presidente espressione dello stesso 'indirizzo elettorale' e, con essa, realizzare un ragionevole bilanciamento fra le esigenze poste dal principio democratico-elettivo e quelle, parimenti garantite, della responsabilità istituzionale e, dunque, della stabilità governativa.

Per tornare ancora brevemente, e conclusivamente, sul 'malessere' politico e delle assemblee regionali (come pure di quelle parlamentari), queste ultime riflettono anche su un decennio di 'democrazia maggioritaria', che non brilla certo per la qualità delle leggi, la stabilità del Governo e la coesione dello stesso, rilevando solo per il tasso di rafforzamento dell'Esecutivo, a sua volta fondato sulla valorizzazione della *leadership*, della personalizzazione delle cariche elettive (di vertice). In un simile quadro, si può davvero ipotizzare che la soluzione da perseguire sia quella di portare alle estreme conseguenze il processo di riforma maggioritaria avviata nel Paese? (S. Ceccanti, *"Federalismo e forme di governo. L'inopportunità delle differenziazioni di modello. Le*

buone (e persistenti) ragioni della legge costituzionale" (paper per il Convegno "Il federalismo", Università di Urbino, 21 novembre 2003).

E' pur vero che una componente del 'malessere' delle assemblee legislative risulta ascrivibile alla trasformazione oligarchica dei sistemi parlamentari (e regionali), accompagnata da una composizione delle stesse nelle quali tendono a scomparire mondi professionali pur importanti. Ma quale è la cura più adatta alla malattia? Non pare che la dottrina, al momento, sia molto interessata a farsene carico, distratta come pare o, se si vuole, meramente concentrata sulle virtù 'taumaturgiche' della 'democrazia di investitura'. Al contrario, il problema, per come evocato, impone anche una riflessione sulla riqualificazione della rappresentanza politica, come uno dei temi centrali della democrazia contemporanea, unitamente ad una nuova disciplina elettorale che, invece di inseguire modelli a noi estranei (come nel fondo lo è quello britannico), persegua, al contrario, forme di recupero di credibilità e di rappresentatività dei partiti, unitamente a logiche premiali degli accordi e delle coalizioni elettorali. Se questo fosse un obiettivo condiviso (in dottrina e nelle forze politiche), non mancherebbero modelli elettorali da utilizzare, come, ad esempio, quello del doppio turno accompagnato da una opzione di presentazione al primo turno di tutte le forze politiche presenti nella Regione (il discorso è pienamente estensibile alle elezioni nazionali) e dal vincolo coalizionale per il secondo turno, assistito da un premio in termini di seggi da ripartire in modo inversamente proporzionale alla forza elettorale dei partiti. Certo, in questa ipotesi, rimarrebbe che la rottura dell'accordo di coalizione avrebbe come unico giudice il corpo elettorale, ma, nel frattempo, le assemblee avrebbero goduto di un'ampia partecipazione e rappresentatività, che è poi questione centrale in democrazia.

In tale cornice, s'imporrebbe anche che i partiti abbandonassero gli attuali metodi di selezione del ceto politico-rappresentativo, ispirati a forme di autoreferenzialità lontane da ogni contatto con il territorio da rappresentare, e avviassero procedure (nuove nelle forme ed efficaci nei contenuti) per consentire al corpo elettorale di intervenire nella fase di formazione delle candidature che, una volta adottate, risultano in grado di condizionare in modo quasi definitivo il voto, ovvero l'eventuale non voto dei cittadini. Le elezioni primarie, senza farne un mito, potrebbero offrire più di una opportunità, ancorché lascino aperto più di un varco al dubbio in assenza di una legislazione statale o regionale che le regolino (*sia consentito rinviare anche al nostro Elezioni primarie e rappresentanza politica, Soveria Mannelli, 1996*).

Nel merito, pare comunque confermata un'opinione da tempo supportata da una esperienza ormai quadriennale nei governi regionali. I presidenti delle giunte (i 'governatori', come non casualmente taluni di essi amano qualificarsi), soprattutto in sistemi politici deboli, creano molti più problemi di quanti non ne risolvano. La loro investitura a suffragio universale e diretto ha potenziato il grado

della loro legittimazione ma non certo risolto quello della capacità di governo, soprattutto in assenza di una rete politica di supporto all'interno e all'esterno del Consiglio. In breve, pur non ritenendola auspicabile, una soluzione sistemicamente equilibrata avrebbe imposto (e impone tuttora) un raccordo istituzionalmente vincolato fra elezione universale e diretta del Presidente della Giunta e sistema elettorale maggioritario, in modo da trasfondere anche a livello regionale i vantaggi del 'modello Westminster'. Al contrario, un Presidente eletto nelle forme di cui al regime transitorio, in assenza di forze politiche coese all'interno del Consiglio, deve continuamente mediare alla ricerca di consenso, con la conseguenza che ad un modello di questo tipo bene sembra attagliarsi l'efficace qualificazione che un politologo italo-americano fece della forma di governo italiana degli anni '70, quella cioè del "*Surviving without governing*" (cfr. G. Di Palma, nella trad. italiana: *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978).

10. In conclusione, è indubbio che nella presente fase del dibattito politico e istituzionale, accelerato dalla recente pronuncia del Giudice costituzionale, la forma di 'governo di legislatura' sembri godere di maggior favore nell'opinione giuridica e anche in quella politico-partitica (ma non certo dei c.d. 'partiti cespuglio'); cionondimeno, rimane che tale forma deve ugualmente essere sottoposta ad un severo vaglio scientifico (successivo alla esperienza già disponibile e preventivo sull'adozione della formula per il futuro) sul relativo rendimento istituzionale. Né rileva, sotto il profilo ora in considerazione, la variabile politica nella valutazione della responsabilità delle diverse giunte che si sono susseguite nel tempo, quanto piuttosto il grado di autonomia e di stabilità-efficacia delle culture istituzionali regionali. Così come rispetto al (parimenti centrale) tema del decentramento politico e amministrativo, sia prima che dopo la legge Bassanini 1 (n. 59/1997), il rendimento istituzionale delle diverse regioni era funzione, più che di altri fattori, della continuità del 'buon governo' regionale, così ora, per gli statuti e le forme di governo che le Regioni adotteranno, esse non potranno che attingere alla qualità rappresentativa e alla cultura istituzionale presenti e operanti al loro interno.

A meno di non ipotizzare scenari di scomparsa definitiva dei ruoli fin qui svolti dai partiti politici, si tratta di ipotizzare forme di governo che valorizzino il ruolo rappresentativo e partecipativo che gli stessi hanno assicurato alla democrazia italiana nel cinquantennio trascorso. Il che non vuole certo negare tutti i limiti della 'democrazia di partito', soprattutto con riferimento all'obnubilamento operato dalla stessa, nella metà di secolo che abbiamo alle spalle, sulle istituzioni costituzionali del Paese (sia statali che territoriali). Il problema è se e come, dopo la crisi del 'partito di massa', si possa (ancora) restituire qualità rappresentativa ai partiti e come, al contempo, si debba restituire forza, credibilità e autorevolezza alle istituzioni rappresentative e di governo.

Da questo punto di vista, il cortocircuito politico in cui incorre chi compara la nuova forma di governo regionale con quella dei comuni e delle province dopo l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province non considera a sufficienza i nuovi compiti legislativi cui è chiamata la Regione, dopo la recente revisione costituzionale. In realtà, questa riforma, frettolosamente voluta dal centro-sinistra (avviando in tal modo prassi discutibili e perniciose, che oggi sono utilizzate dall'attuale maggioranza per 'mettere le mani' sulla Costituzione in profili garantistici fondamentali, come quello dell'autonomia della magistratura, della composizione della Corte costituzionale, nonché dei poteri di garanzia del Presidente della Repubblica) potenzia l'ambito delle competenze regionali, sia quelle 'concorrenti' che quelle 'esclusive'/residuali. Non è formalmente federalistica la forma dello Stato che ne emerge, ma, nella realtà, se ne avvicina molto.

In questa nuova cornice costituzionale, sarebbe stato ben possibile prevedere una forma di elezione diretta dei presidenti delle giunte regionali ispirata alle forme di governo dualistiche se le disposizioni della legge n. 1/99 in materia di forma di governo non lo avessero di fatto escluso, mediante la previsione di norme che prevedono, come è noto, che sia nei confronti del Presidente "eletto" direttamente dal corpo elettorale, sia in quello "eletto dal Consiglio regionale", opera un controllo politico, che si esprime mediante la "sfiducia" (istituto, quest'ultimo, caratterizzante le forme di governo parlamentari, più o meno razionalizzate). Piaccia o meno, siamo dunque in presenza di forme di governo neo-parlamentari, rispetto alle quali è ragionevole interrogarsi sulle formule più idonee per regolare l'equilibrio dei poteri fra legislativo ed esecutivo, sapendo che lo Statuto può liberamente scegliere fra più opzioni possibili, senza doversi 'impiccare' alla soluzione c.d. 'presidenzialistica', che è poi null'altro che il 'governo di legislatura'.

Senza protrarre oltre il ragionamento, resterebbero disponibili due sole alternative: la prima, consistente nell'assumere come definitivo il regime transitorio (attualmente vigente); la seconda, consistente nel trovare una formula che, senza produrre come conseguenza il "virus del ribaltone" (che tanto giustamente infastidisce), assicuri alla rappresentanza consiliare un ruolo corrispondente ai più significativi compiti di governo territoriale cui sono chiamate le Regioni nel nuovo scenario *materialiter* federalistico. Una soluzione che tanto dispiace a molti (e davvero non se ne comprendono le ragioni e – come si è tentato di argomentare – le ragioni fin qui prodotte non appaiono risolutive rispetto alle questioni sollevate ed agli obiettivi istituzionali e politici attesi) potrebbe essere quella del Cancellierato tedesco (bene operante anche nelle Comunità autonome spagnole, *in unum* con un adeguato sistema elettorale). In tale modello, in breve, il Presidente della Giunta, anche sulla base di una designazione elettorale (che ora la Corte riconosce come uno spazio residuo in capo agli statuti), verrebbe eletto dal Consiglio, potendo egli successivamente procedere

alla nomina (ed alla revoca) degli assessori, rappresentare la Regione, dirigere la politica della Giunta ed esserne responsabile.

Con una simile proposta, si raggiunge un buon equilibrio fra rappresentatività delle assemblee legislative e stabilità-governabilità degli esecutivi. Tali obiettivi politici e istituzionali, peraltro, risultano essere esplicitamente accolti da tutte le forze politiche regionali in termini di dichiarazione di principio. In tale ottica operano soprattutto il meccanismo della 'sfiducia costruttiva' e l'evidente rafforzamento della *leadership* del Cancelliere, che, nella Legge Fondamentale di Bonn (art. 64) può proporre al Presidente federale la nomina e la revoca dei ministri-assessori. Si tratta, pertanto, di passare esplicitamente da una logica collegiale nella conduzione degli esecutivi ad una di tipo monocratico, con tutti i bilanciamenti interni che tale opzione comporta.

Un meccanismo di razionalizzazione ulteriore che accompagna tale forma di governo nell'esperienza dei *Laender* tedeschi è anche data dal potere di scioglimento delle assemblee legislative da parte del Cancelliere e/o del Capo del governo regionale. Tuttavia, a ben cogliere, tale procedura di razionalizzazione non è accolta in tutti i *Laender*; in realtà, il potere di scioglimento delle assemblee legislative è regolato nelle costituzioni dei *Laender* tedeschi mediante procedure di autoscioglimento e, in alcune ipotesi, mediante consultazione popolare (referendum). Lo scioglimento dell'Assemblea da parte del governo del *Land* è un'ipotesi configurata negli ordinamenti costituzionali di soli tre *Laender* (Amburgo, Schleswig-Holstein, Renania-Westfalia) ed è sottoposta a particolari condizioni che non ne giustificano l'utilizzo né la generalizzazione dell'istituto medesimo.

Tanto richiamato circa il potere di scioglimento delle assemblee da parte del Governo regionale, non risultano convincenti le critiche di fondo di cui questa forma di governo è stata fin qui fatta oggetto da autorevole dottrina (*in unum* con l'accusa di fariseismo estesa a chi se ne fa sostenitore), fino al punto da portare ad una svalutazione dell'effetto razionalizzatore sulla forma di governo (tanto nel *Bund* quanto nei *Laender*) che, fino a prova del contrario, ha dato buona prova di sé, dimostrandosi capace di assicurare al Paese ed ai *Laender*, in ogni momento della sua vita politica, un Esecutivo pienamente legittimato a governare e stabile nel relativo indirizzo politico.

L'interrogativo centrale diverrebbe allora il seguente: può politicamente e istituzionalmente definirsi 'ribaltone' il ricorso alla 'sfiducia costruttiva' nei confronti di un Governo 'esaurito' nel suo programma politico e nella capacità di portarlo ad esecuzione? La risposta, per chi scrive, è chiaramente negativa. D'altra parte, è da dirsi che un simile istituto appare fortemente rispettoso della pari rappresentatività delle forze politiche e, come ha notato la prevalente dottrina, sia nella esperienza tedesca che in quella spagnola, non ha mai portato a forme di 'ribaltoni' e, al contempo,

ha costituito un istituto nei fatti residuale, stante la piena stabilità del quadro politico assicurato dalle leggi elettorali (si tratterebbe, a ben vedere, anche nel caso italiano, di un istituto con finalità di 'deterrenza').

Sulle leggi elettorali, infine, per quanto se ne possa parlare in breve, è da ribadire che le soluzioni possono essere variegate ma devono, comunque, porsi l'esigenza di un raccordo sistemico con le finalità istituzionali accolte nella forma di governo. Una prima, possibile, soluzione sarebbe quella tedesca (sistema elettorale proporzionale corretto dalla clausola di sbarramento, ancorché non deve trascurarsi la clausola generale del diritto elettorale tedesco relativa alla dichiarazione di incostituzionalità, rispetto all'art. 21 LFB, dei c.d. partiti antisistema, che ne ha conformato un modello a tendenza centripeta). Una seconda possibile soluzione potrebbe essere quella spagnola, che ha utilizzato egualmente il sistema elettorale proporzionale ma in collegi di piccola dimensione. Mediante una simile opzione, nelle Comunità autonome spagnole, si è determinato una tendenza dei *trend* elettorali che è di tipo fattualmente maggioritario. Un'ultima, possibile, soluzione è quella francese (sistema elettorale a doppio turno, corretto nel senso che, al primo turno, tutte le forze politiche partecipano con il proprio programma politico, mentre le forze che non conseguano seggi al primo turno ma abbiano superato lo sbarramento del 5% sono 'costrette' a coalizzarsi per il secondo turno, ricevendo un premio di coalizione in termini di seggi).

Come si vede, molte possono essere le proposte; è da valutare quella che più si attaglia ad una forma di governo parlamentare razionalizzata, ma che abbia come finalità, al contempo, di evitare la 'dittatura di governi/governatori esauriti' e di conseguire un pieno riconoscimento del ruolo rappresentativo delle assemblee legislative e, con esse, la dinamica delle forze politiche.

La questione, tuttavia, non essendo di tipo tecnico-giuridico ma politico, nel senso cioè che a decidere la forma di governo ed i sistemi elettorali regionali (pur nel rispetto dei limiti e dell'armonia di cui si è già detto) sono comunque le assemblee regionali, è da chiedersi se e come possa ragionevolmente un sistema politico-partitico che si riconosce (e che è riconosciuto) in stato di crisi procedere ad una decisione di grande momento per il funzionamento e l'autorevolezza delle istituzioni rappresentative e di governo che li riguarda in modo diretto. Da altro angolo visuale, ci si deve anche chiedere se, una volta assunta come definitiva e consolidata tale crisi, non occorra ricercare soluzioni istituzionali più adeguate e più equilibrate (nel senso di 'equilibri stabili' fra la funzione rappresentativa e la funzione di governo). Sotto tale profilo, il rinvio alla comunanza fra modello di 'governo di legislatura' regionale e 'governo di legislatura' comunale e provinciale operato dalla Corte nella sentenza n. 2 del 1994 (punto 4 del considerato in diritto) fornisce chiara prova e dimostra, peraltro, come la Corte non abbia considerato in modo adeguato, unitamente

all'evidente successo e al consenso della investitura diretta degli esecutivi locali, lo stato attuale di grave crisi dei consigli comunali e provinciali.

Come si vede si tratta di questioni tecnico-giuridiche e politico-istituzionali fortemente intrecciate fra loro, che impongono consapevolezza e lucidità agli attori politici (partiti e loro *leaders*), i quali, al momento, appaiono distratti ovvero pericolosamente inconsci della gravità della posta in gioco.