

Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria) (*)

di Antonio Ruggeri

Sommario

1. *Del parlar lingue diverse (alle volte senza accorgersene...), ovvero della forzatura del confronto tra dottrine aventi fondamento e svolgimenti di ordine metodico non comparabili.* – **2.** *La radice del dissenso, a riguardo di ciò che è “elezione a suffragio universale e diretto”, e le prospettive (formale-astratta ed assiologico-sostanziale) da cui se ne può cogliere il senso.* – **3.** *Il principio simul stabunt simul cadent e la convenzione costituzionale di cui esso è espressione, rivista dalla prospettiva, assiologicamente qualificata, dei rapporti tra politica e diritto e della necessaria integrazione tra forma di governo e forma di Stato.* – **4.** *Le conseguenze discendenti dall’opzione metodica prescelta: in ispecie, la verifica della congruità interna delle soluzioni organizzative dal punto di vista del valore democratico e il carattere meramente esplicitativo di quest’ultimo posseduto dalla previsione che vuole chiusa anticipatamente la legislatura in caso di cessazione dalla carica del Presidente eletto in modo diretto.* – **5.** *La peculiare caratterizzazione del “caso” calabrese, la (apparente?) riconducibilità del quadro statutario al valore democratico, la difficoltà di considerarlo in “armonia” con gli enunciati della Carta, riguardati in prospettiva assiologico-sostanziale.*

- 1.** *Del parlar lingue diverse (alle volte senza accorgersene...), ovvero della forzatura del confronto tra dottrine aventi fondamento e svolgimenti di ordine metodico non comparabili*

Forse si è poco riflettuto a riguardo del fatto che l’accesso confronto di opinioni che accompagna la progettazione statuta-

(*) In *Federalismi.it*, 9/2003; farà parte degli *Studi in onore di G. Ferrara*.

ria in cantiere (specificamente sul punto della forma di governo), ulteriormente ravvivato dopo l'approvazione della carta calabrese e, da ultimo, del ricorso governativo contro la stessa ⁽¹⁾, investe il cuore della questione del metodo negli studi di diritto costituzionale. È vero che, in fondo, è così sempre, quale che sia l'oggetto di studio, le soluzioni ricostruttive di volta in volta prospettate facendosi portatrici, per un verso, di una teoria della Costituzione e, ancora prima e per un altro verso, dell'indirizzo metodico di cui quest'ultima è espressione. Tuttavia, vi sono oggetti o, più largamente, ordini tematici che maggiormente e più visibilmente di altri evocano in campo la teoria e l'indirizzo in parola, per quanto non di rado si stenti ad averne piena consapevolezza. La messa a punto e definizione della forma di governo (e, in genere, la soluzione delle non poche questioni che essa pone) costituiscono un banco di prova altamente indicativo

(1) Il testo del ricorso, unitamente ad una memoria difensiva della Regione, a firma congiunta del Presidente della Giunta e del Presidente del Consiglio, può vedersi in *Federalismi.it*, 8/2003.

Pur non potendone ora fare oggetto di specifica considerazione, il ricorso, nella sua chiusa, ripropone una questione ancora oggi – come si sa – accesamente discussa, sulla quale, pertanto, la Corte – volente o no – dovrà prendere partito. Il Governo chiede, infatti, alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della “deliberazione legislativa statutaria” e di “inibirne la promulgazione”, così lasciando intendere di considerare il sistema di controllo come preventivo e, perciò, idoneo a determinare la sospensione del procedimento di formazione dell'atto (con specifico riguardo all'eventuale richiesta di referendum sullo stesso). In effetti, a stare all'ordine di idee accolto dalla giurisprudenza (con le note sentt. nn. 304 e 306 del 2002), favorevole all'impugnazione dopo la prima pubblicazione dello Statuto, la tesi di cui si fa ora portatore il ricorrente sembra essere quella maggiormente conforme alla *ratio* del controllo. Tuttavia, nessuna indicazione positiva (né in Costituzione né, ora, nella legge La Loggia né altrove) si ha che possa dar credito all'idea di una sospensione siffatta. Piuttosto, parrebbe che, seguendo lo Statuto nel suo *iter*, il controllo possa commutarsi da preventivo in successivo, restando nondimeno impregiudicata la questione circa la facoltà del richiedente di chiedere la sospensione degli effetti dell'atto (che – non si dimentichi – è pur sempre una “legge” regionale, ancorché *sui generis*), nel frattempo (ri)pubblicato, avvalendosi dell'opportunità al riguardo offerta dalla legge La Loggia. Né si dica esser implicito il blocco dell'*iter* stesso, conseguente alla presentazione del ricorso, così come un tempo si aveva per le comuni “delibere” legislative regionali. Di contro, proprio la ricezione generalizzata del sistema di controllo successivo, in sede di riforma del Titolo V, mostra quanto sia problematico il riconoscimento di siffatta eventualità, di cui – si torna a dire – non si ha alcuna espressa e sicura testimonianza nella Carta. Ad ogni buon conto, sarà interessante vedere come la Consulta si determinerà al riguardo.

degli orientamenti metodici, prima ancora che delle tendenze di ordine teorico, quale che sia il senso complessivo di queste ultime, per quanto non poche volte gli orientamenti stessi siano tenuti – come dire? – sotto traccia e non sia, perciò, loro data l'opportunità di venire alla luce.

Al di là della circoscritta, seppur non insignificante, portata della vicenda che ha dato lo spunto per queste osservazioni e di come si giudichi lo sforzo in essa prodotto al fine di "bilanciare" esigenze comunque meritevoli di attenzione, pervenendo ad un soddisfacente assetto istituzionale, rivista la vicenda stessa dalla peculiare angolazione qui adottata, si ha modo di toccare con mano come la posta in palio non sia soltanto data dalla maggiore o minore estensione del campo rimesso a libere ed originali opzioni statutarie, quanto appunto dal "metodo" giusto per accostarsi alla Carta costituzionale ed intenderne il senso. Ed è chiaro che la prima è una questione, sì, di grande rilievo, tanto per gli equilibri che possono affermarsi in ambito locale, quanto per il significato – volendo, anche "simbolico" – che la loro sperimentazione può assumere per livelli istituzionali diversi ⁽²⁾; ma, la seconda è questione generale, che pervade l'intero ordinamento, siccome riguardante il modo o i modi giusti con cui leggere la Carta, attuarla, complessivamente servirla.

Non sorprende più di tanto la divaricazione delle posizioni assunte dai commentatori né il fatto che gli stessi, al di là dell'encomiabile sforzo posto in essere per "dialogare" gli uni con gli altri, non si siano avveduti della diversità dei piani sui quali si collocavano le rispettive analisi, della vera e propria irriducibilità dei codici linguistici adoperati (ovviamente considerati nella loro proiezione metodica), che rendevano a conti fatti non confrontabili le tesi dall'una e dall'altra parte prospettate. Il fenomeno, infatti, nell'ambito delle scienze umane-sociali (e della scienza giuridica in ispecie), è di frequente riscontro e, forse, supera per dimensioni persino le più caute ed

(2) ... a partire, come si vedrà, da quello statale, in forza della irresistibile tendenza del sistema politico-istituzionale a riprodursi, in forme sostanzialmente non dissimili, dall'uno all'altro livello di esperienza istituzionale.

accorte previsioni ⁽³⁾. D'altronde, gli autori non si richiamerebbero criticamente a vicenda se solo lontanamente pensassero di non avere alcuna speranza di persuadersi e correggersi, quanto meno in parte, l'un l'altro.

Il vero è che si va diritto al sodo, al "merito" delle questioni di volta in volta studiate, badando specificamente agli effetti derivanti da questa o quella delle soluzioni accolte, dimenticando assai di frequente che essi non spuntano a caso, come funghi, ma hanno sempre la fonte da cui promanano e la radice da cui incessantemente si alimentano in precise ed oggettivamente significanti opzioni metodiche. Ed è proprio da qui che dovrebbe muovere l'analisi o, come che sia, farvi costantemente e necessariamente capo, allo scopo di intendere compiutamente il senso complessivo delle ricostruzioni proposte.

Ora, il punto è che presupposto necessario (ancorché, ovviamente, non sufficiente) perché la speranza di un sereno e proficuo "dialogo", aperto ad esiti anche profondamente diversi da quelli inizialmente prefigurati, possa essere ragionevolmente coltivata è quello della oggettiva identità della partenza metodica, così come, conseguentemente, della omogeneità degli svolgimenti teorico-dogmatici, seppur divaricati poi per tendenza e differenziati nel merito. Semmai stupisce – con specifico riguardo ora al caso che ha dato origine a queste notazioni – che, a seguito di una garbata (ma particolarmente sentita) polemica, condotta sul filo di ragionamenti dall'una e dall'altra parte solidamente impostati e linearmente condotti, i suoi protagonisti abbiano finito col riconoscere di ritrovarsi d'accordo proprio sulla questione di metodo (e sul rapporto tra politica e diritto) ⁽⁴⁾, laddove giusto qui è – a mia opinione – la radice non rimos-

(3) Indicazioni, con specifico riguardo alla nostra disciplina, possono aversi da A.-A. VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Padova, 1997. V., inoltre, utilmente, i contributi che sono in *Riv. dir. cost.*, 1999, dedicati al tema *I rapporti tra il diritto costituzionale e le altre discipline giuridiche*, da cui possono cogliersi le diverse tendenze metodiche nel passaggio dall'una all'altra disciplina ed anche all'interno di una stessa.

(4) V. l'incipit del § 6 dello scritto di G. GUZZETTA, *Ancora sullo Statuto calabrese: una risposta a Volpi*, e della *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese* di M. VOLPI, entrambi in *forum* di *Quad. cost.* La disputa è nata a seguito

sa del loro insanabile dissenso.

2. *La radice del dissenso, a riguardo di ciò che è "elezione a suffragio universale e diretto", e le prospettive (formale- astratta ed assiologico-sostanziale) da cui se ne può cogliere il senso*

Gli enunciati normativi in genere (massime quelli costituzionali) si aprono – come si sa – ad esiti ricostruttivi di vario segno, rivelatori (non sempre, per la verità, con la necessaria chiarezza) delle opzioni metodiche e, non di rado, anche ideologiche (in lata accezione) che vi stanno alla base. Si spiega così come la formula costituzionale favorevole alla elezione "a suffragio universale e diretto" del Presidente sia stata (e sia) intesa in modi non poco dissimili: volendo semplificare al massimo (e pur col costo di una certa rozzezza di termini e di concetti), in modo ora formale ora sostanziale.

Un orientamento di ispirazione sostanzialistica (o "realistica") ha consigliato Guzzetta a riportare a siffatto *genus* anche il meccanismo fatto proprio dallo Statuto calabrese (come si sa, peraltro, imitato anche da altre carte in cantiere), che vuole semplicemente "indicato" ⁽⁵⁾ dagli elettori il Presidente (ed il

dell'intervento, nel *forum* sopra cit., di G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, che ha provocato la risposta di M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, seguita dalle repliche sopra citt.

A difesa della "ibrida" (com'è comunemente considerata; ma v., sul punto, *infra*) soluzione calabrese si è, nel frattempo, schierato anche S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

(5) Le modalità con cui siffatta "indicazione" ha luogo sono demandate alla legge elettorale regionale (art. 38), in relazione ai cui contenuti lo Statuto opta per il sistema di elezione proporzionale (con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza), pur rimettendosi per cautela, così come costituzionalmente prescritto, ai principi fondamentali della disciplina statale. Anche su ciò, lo Statuto si tira addosso la censura governativa, per violazione della riserva di legge (sia statale che regionale) al riguardo costituzionalmente posta. E, tuttavia, come da tempo è stato mostrato in dottrina, l'interferenza della normativa statutaria col *tandem* costituito dalle leggi ri-

suo Vice), quindi “nominato” dal Consiglio ⁽⁶⁾.

Di contro, l’impalcatura teorica eretta da Volpi poggia sulla sottile (ma non per ciò priva di significato) distinzione tra la mera “elezione” da parte del popolo e l’elezione propriamente qualificabile come di tipo “diretto”, alla seconda soltanto (e non alla prima) riferendosi la Carta nel momento in cui ad essa ancora il principio *simul stabunt simul cadent*.

Il punto che, però, richiede di esser messo a fuoco è se il concetto di elezione “diretta” possa esser correttamente e compiutamente colto da un angolo visuale sostanzialmente ovvero formalmente connotato.

Chi, come Guzzetta, adotta la prima prospettiva pone in evidenza ed assegna un risolutivo rilievo alla “elezione”, intesa come scelta, da parte del corpo elettorale, pur non nasconden-

chiamate nel comma 1 dell’art. 122 è, forse, inevitabile, per il fatto stesso del riconoscimento a favore dello Statuto del potere di discostarsi dal modulo della elezione diretta del Presidente, dalla Carta “proposta” (ma non, appunto, imposto). Un’interferenza che – come pure si è altrove osservato – può esser in radice rimossa, nel modo più lineare, facendo luogo ad una riforma del quadro costituzionale volta a far rientrare anche la disciplina elettorale nell’area delle materie di esclusiva competenza della Regione (se del caso, affidando allo Statuto la prima scelta circa il sistema elettorale e demandandone quindi gli opportuni svolgimenti alla legge). In alternativa, non rimane – a quanto pare – che rimettersi al *self-restraint* dell’una o dell’altra fonte, dello Statuto ovvero della legge-quadro statale, e specialmente di quest’ultima che, *quantomeno con riguardo alla elezione del Presidente*, dovrebbe trattenersi dal dare indicazioni di sorta, consentendo in tal modo alla disciplina regionale (dello Statuto in prima battuta e, in seconda, della legge) di espandersi liberamente sul campo. È ovvio che la soluzione con cui, in virtù di una nuova prescrizione costituzionale ovvero *de facto*, si favorisca l’autodeterminazione regionale è quella maggiormente conforme alle esigenze dell’autonomia e, peraltro, la più idonea a preservare nel modo migliore la coerenza interna alla disciplina di ordine organizzativo, vista nel suo complesso (siccome comprensiva della forma di governo e, appunto, del sistema elettorale). Non ci si nascondono, tuttavia, gli inconvenienti derivanti da soluzioni organizzative troppo divaricate l’una dall’altra, per la cui *reductio ad unum* potrebbe, a conti fatti, rivelarsi insufficiente il solo limite dell’“armonia” con la Costituzione, gravante sugli Statuti, se non appunto accompagnato e sorretto dall’azione unificante esercitata dai principi fondamentali della legislazione statale.

(6) Nei suoi scritti, sopra cit., G. Guzzetta insiste sulla sostanziale equivalenza del peculiare meccanismo di investitura popolare, previsto dallo Statuto, con l’elezione formalmente diretta, proprio su ciò attirandosi la vigorosa critica di M. Volpi. In un non dissimile ordine concettuale (e sia pure con lievi variazioni linguistiche) si articola il ragionamento svolto, rispettivamente, nel ricorso governativo e nella memoria difensiva della Regione.

dosi – ovviamente – la necessità della sua “conferma” da parte del Consiglio ⁽⁷⁾. Chi invece (ed è il caso di Volpi) muove dalla seconda prospettiva è da quest’ultima naturalmente portato a mettere in primo piano la decisione consiliare o, come che sia, a qualificare come “indiretta” l’elezione del Presidente, senza tuttavia, a sua volta, nascondersi il significato dell’“indicazione” popolare. È chiaro che, alla fin fine, si tratta di stabilire se la “vera” elezione è quella che si ha al momento del voto popolare o l’altra che la “ratifica”: dipende, come sappiamo, solo da qui l’attivazione, a scatto automatico, della ghigliottina costituzionale, che decapita la testa del Consiglio nel momento stesso in cui cade, per qualsiasi causa, la testa del Presidente direttamente eletto.

Si faccia caso come le parole, che nel linguaggio dei giuristi hanno sempre uno speciale (ma non risolutivo o assorbente) rilievo, qui non aiutino molto ed, anzi, a dirla tutta, anziché fare chiarezza rendano ancora più confuso il quadro complessivo.

Non saprei ora dire se l’impropria dizione in termini di “nomina” ⁽⁸⁾, con la quale si descrive l’attività posta in essere dal Consiglio, sia dovuta a grossolana carenza di consapevolezza di elementari nozioni giuridiche ovvero risponda proprio al fine di non qualificare quale “elezione” l’attività intesa alla prepo-

(7) Si può, poi, discutere sul carattere del deliberato consiliare e sul rapporto che esso intrattiene col voto popolare: anche qui, le raffinatezze dei giuristi offrono un armamentario concettuale assai ricco, dando pertanto modo di configurare l’“indicazione” data dagli elettori come sottoposta a condizione ovvero di considerarla quale elemento perfetto di un procedimento unitario in seno al quale la “nomina” (come lo Statuto calabrese la chiama) da parte del Consiglio si ponga quale fase integrativa dell’efficacia o, ancora, ragionando nel senso che l’una e l’altra appartengano a procedimenti distinti ma strutturalmente e funzionalmente collegati, ecc. Si osservi come, a seguire il penultimo degli schemi ora indicati, si rafforzi la ricostruzione di Guzzetta, mentre per l’ultimo sia davvero arduo negare che l’elezione del Presidente non sia “indiretta”, così come patrocinato da Volpi.

(8) Si presti sin d’ora attenzione al fatto che, seppur possano darsi delle “nomine” da parte di organi collegiali (ad es., da parte del Consiglio dei ministri nei confronti di alti dirigenti, ecc.), esse non seguano mai a “designazioni” provenienti dal corpo elettorale ed aventi, perciò, carattere politico. Sulla distinzione dei vari modi di preposizione agli uffici (e, segnatamente, tra *nomina* ed *elezione*), per tutti, v. T. MARTINES, *La designazione ai pubblici uffici nella Costituzione italiana*, in *Il Pol.*, 1962, p. 541 ss., ora anche in *Opere*, III, *Ordinamento della Repubblica*, Milano, 2000, p. 79 ss. e G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, spec. p. 53 ss.

posizione all'ufficio del Presidente (e del suo Vice). Volendone dare una lettura *in bonam partem*, l'improprietà linguistica potrebbe essere usata a difesa della tesi che vuole riportata l'elezione sostanzialmente o esclusivamente in capo al corpo elettorale. Se, infatti, all'elezione consiliare si fosse dato il nome suo proprio, per quanto solo formalmente significante, avrebbe potuto (seppur involontariamente) darsi alimento alla tesi volta a spostare il momento cruciale del fatto elettivo dal corpo elettorale al Consiglio; e questo non si voleva, al fine di non ingenerare l'erronea credenza di uno "scippo" perpetrato ai danni degli elettori.

D'altro canto, neppure ci si poteva spingere fino al punto di qualificare come "elezione" quella fatta dagli elettori stessi, altrimenti sarebbe, inesorabile, scattata la "trappola" costituzionale del *simul stabunt simul cadent*.

La verità è che il termine "elezione" – l'unico dotato di una particolarmente risalente tradizione culturale e specifica valenza semantico-normativa, con riguardo alle esperienze della rappresentanza – doveva necessariamente uscire di scena: essere cancellato dalla lavagna statutaria, in modo da scoraggiare (e, però, non del tutto...) l'accostamento al fatto elettivo evocato dalla Carta costituzionale. La soluzione calabrese, più che un "ibrido" – come è stata da molti chiamata –, nondimeno dotato di una sua propria fisionomia, è il frutto di una studiata ambiguità: una sorta di foto sfocata, volutamente avvolta da una fitta nebbia linguistica, sparsa a piene mani al deliberato scopo di rendere confusi i lineamenti del quadro istituzionale ritratto. Così, ognuno potrà intenderne il senso complessivo e coglierne la *ratio* immanente a modo proprio e tutti saranno finalmente contenti: gli elettori, cui può sempre esser detto che sono essi gli unici, veri protagonisti della scelta del *Premier* regionale (e della formula politica di cui questi è espressione), e i consiglieri regionali, la cui opera è comunque necessaria al "perfezionamento" della scelta popolare o, come che sia, al fine di portarla ad effetto (⁹).

(9) Non si dimentichi, peraltro, che l'apprezzamento del programma è pur sempre

L'improprietà (e la confusione), peraltro, si ripete con riguardo al caso di subentro del Vice al Presidente dimissionario, bisognoso di "conferma" da parte del Consiglio. Qui, infatti, non c'è alcuna "elezione" neppure in senso formale⁽¹⁰⁾, la preposizione alla carica (con mutamento di *status*: da Vice a Presidente) discendendo *ex lege* (statutaria); e, tuttavia, senza il voto consiliare, l'operazione prefigurata dallo Statuto non si perfeziona ovvero (anche qui, a seconda dei punti di vista...) resta improduttiva di effetti.

Se ci si pensa, la stessa qualificazione del meccanismo "inventato" dal legislatore statutario come di un "ibrido" ovvero di

specificamente rimesso al Consiglio. Per quest'aspetto, *al di là di ogni diversa qualificazione sul piano formale-astratto*, può dirsi che, *riguardata in prospettiva sostanziale*, la fiducia in ambito regionale si pone quale una sorta di *work in progress* o, come pure si sarebbe tentati di chiamarla, una sorta di atto "complesso", frutto di codeterminazione tra rappresentati e rappresentanti: per una parte (quanto alla persona del Presidente ed alla formula politica), avviata e composta (ma, *quoad formam*, immaturamente o parzialmente) dagli elettori e, per un'altra parte (quanto al programma), data dal Consiglio.

(10) ... quale potrebbe essere considerata la "nomina" del Presidente (e dello stesso Vice) da parte del Consiglio. Si faccia caso alla diversità dei termini ("nomina", "conferma") adoperati con riguardo alle due fattispecie ora messe a confronto, che parrebbe accreditare la tesi della loro non piena... *confrontabilità*. Nuovamente, però, si tratta di stabilire se l'esame richieda di esser fatto da una prospettiva *formale* ovvero da una *sostanziale*. Per la prima, i due casi vanno tenuti comunque distinti; per la seconda, in entrambi, si ha pur sempre una "conferma" (in senso lato) di una scelta (quanto alla elezione del Presidente) ovvero di un "fatto" (il subentro del Vice al Presidente) che ha altrove (rispettivamente, nella volontà popolare e nella previsione statutaria) la sua causa efficiente. È interessante notare che lo stesso organo, il Consiglio, cui si deve la "nomina" (col Presidente anche) del Vice, prefigurandosi dunque in partenza la eventualità del suo passaggio alla carica di Presidente, è, comunque, chiamato a "confermare" la propria, iniziale decisione. *Per l'aspetto politico*, ciò è perfettamente spiegato nella considerazione dei pur sempre possibili rimescolamenti delle alleanze; *per l'aspetto giuridico*, tuttavia, si fatica a comprendere la *ratio* della necessità di siffatto voto di "conferma" (invece, come si dirà, giustamente richiesto per il nuovo Vice, per il quale però, a rigore, non di "conferma" si tratta...), se non appunto nel quadro di un sistema che parrebbe riconoscere la liceità della scomposizione/ricomposizione di maggioranze e Governi, senza dover necessariamente far luogo all'appello al popolo. Se ne ha, insomma, che i "ribaltoni" non sono affatto evitati, anche col meccanismo disegnato dallo Statuto calabrese (la maggioranza che "conferma" il Vice, ormai divenuto Presidente, potendo essere diversa da quella che l'aveva a suo tempo "nominato"), checché se ne dica in avverso da parte dei suoi sostenitori, a partire dalla stessa Regione, nella memoria difensiva sopra cit. (ma v., sul punto, gli ulteriori svolgimenti che seguono nel testo).

una “variante” – se così può dirsi – sul tema costituzionale dipende da una previa opzione metodica che richiede di essere fino in fondo esplicitata. È, infatti, da chiedersi se la coppia di atti “indicazione”-“nomina” costituisca un *tertium genus* rispetto ai tipi ideali di riferimento, rispettivamente facenti capo al modello presidenziale ed al modello parlamentare, un *genus quoddammodo* mediano tra di essi, oppure se si ponga quale una delle forme, sia pure peculiare, di manifestazione dell’uno o dell’altro (e, se sì, di quale ⁽¹¹⁾). È chiaro che la risposta risente delle suggestioni esercitate da questo o quel “segmento” degli enunciati statutari, assemblati assieme e fatti allo stesso tempo oggetto di un complicato (ma problematico) “bilanciamento” interno. Nuovamente però, come si vede, si finisce col tornare alla partenza della questione ora rapidamente trattata, ogni finale determinazione teorica dipendendo da un “preorientamento” metodico in un senso o nell’altro e facendosene, per la sua parte, espressione.

3. *Il principio simul stabunt simul cadent e la convenzione costituzionale di cui esso è espressione, rivista dalla prospettiva, assiologicamente qualificata, dei rapporti tra politica e diritto e della necessaria integrazione tra forma di governo e forma di Stato*

Nello sforzo di fare chiarezza, conviene muovere dal fatto, a mia opinione difficilmente contestabile, secondo cui la disciplina statutaria dei rapporti tra gli organi della direzione politica porta il segno, sia pure con originali adattamenti fissato, di una convenzione costituzionale ormai sufficientemente matura e conforme alle peculiari esigenze del nostro sistema politico. Un sistema che è, sì, ancora alla ricerca di una sua complessiva identità e stabilità ma che manifesta una tendenziale vocazione

(11) Fermandosi al solo dato della preposizione all’ufficio, viene naturale l’acostamento al modello presidenziale; considerando, però, il dato stesso nella cornice istituzionale in cui s’inserisce (e, perciò, nel suo fare “sistema” coi dati restanti), la valutazione complessiva si presenta assai problematica e incerta.

“bipolare”, della quale uno degli indici esteriori maggiormente espressivi è dato dal vincolo (politico per origine, ma ormai anche produttivo di effetti giuridicamente significativi) gravante sulla coalizione di “designare” il *leader* di governo al momento del voto ⁽¹²⁾.

Ora, la spinta più forte al consolidamento di siffatta convenzione, quella che potrebbe porsi come decisiva al fine della sua riproduzione e diffusione a varî livelli istituzionali e “conversione” in una vera e propria consuetudine ⁽¹³⁾, è venuta – come si sa – proprio dalla Costituzione, con l’opzione secca da essa fatta a favore del principio *simul stabunt simul cadent*. Stretti nella morsa soffocante del dettato costituzionale, gli artefici delle carte statutarie stanno poi tentando di muoversi come possono (e così pure ha già fatto il legislatore calabrese), sforzandosi di escogitare il modo per liberarsi dal “pantano” costituzionale: temo, però, con la stessa illusione del Barone di Münchhausen... ⁽¹⁴⁾.

(12) Che le dinamiche interne alla coalizione non siano sprovviste di giuridico significato è, tra l’altro, testimoniato dal modo nuovo con cui, da qualche anno a questa parte, si gestiscono le crisi di governo e, segnatamente, si svolgono le consultazioni (ormai più di “schieramento” che di partiti *singulatim* consultati), si conferisce l’incarico e se ne ha la gestione da parte del Presidente “designato”, ecc. (su ciò, per tutti, v. i contributi di AA.VV., *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, a cura di L. VENTURA, Torino, 2001).

(13) ... o, addirittura, della sua stessa “razionalizzazione” costituzionale, secondo quanto si vorrebbe, per il livello statale, dalla bozza di “maxiriforma” messa a punto in agosto dai cd. “saggi” della CDL, riuniti a Lorenzago di Cadore, ed ora (con qualche aggiustamento) trasfusa in un disegno di legge di revisione costituzionale approvato, in via preliminare, il 16 settembre 2003 dal Consiglio dei ministri e quindi portato all’attenzione della Conferenza Stato-Regioni. Sulle possibili “conversioni” delle convenzioni in consuetudini e sul rapporto che le une e le altre intrattengono con gli enunciati della Carta, specie sul piano ed agli effetti della loro interpretazione (ai quali si accennerà di qui ad un momento), v., da ultimo, G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, Torino, 2003.

(14) È di comune acquisizione il dato per cui una delle principali ragioni del ritardo accumulato nel varo dei nuovi Statuti stia proprio nelle evidenti difficoltà a liberarsi dalla morsa soffocante del dettato costituzionale in ordine alla forma di governo. Si aggiunga, poi, a ciò, da un canto, il perverso “circolo” di reciproci rimandi che si intrattiene tra gli atti (statali e regionali) indispensabili per una compiuta attuazione della riforma, ciascuno di essi attendendo l’altro o gli altri prima di venire alla luce (su di che può, volendo, vedersi il mio *Leggi statali e Statuti regionali, e la loro disposizione in “circolo” nel processo di attuazione del Titolo V della Costituzione*, in

A voler, poi, portare fino alle sue estreme (ma – a me pare – conseguenti) applicazioni la “logica” sostanzialistica posta a base di una delle due ricostruzioni sopra succintamente descritte, si potrebbe (e, forse, dovrebbe) ragionare nel senso che la chiusura anticipata della legislatura, conseguente alla cessazione dalla carica del Presidente “scelto” (seppur non formalmente “eletto”) dal corpo elettorale, discenda direttamente e necessariamente dal valore democratico ⁽¹⁵⁾, una volta che il principio che vi dà giuridicamente corpo ed espressione sia rivisto alla luce del contesto politico e delle più vigorose e salde tendenze in esso emergenti ⁽¹⁶⁾.

Rass. parl., 3/2002, p. 681 ss.). Da un altro canto, poi, v'è la dissennata tendenza manifestata in seno alla progettazione costituzionale a favore di un uso “congiunturale” della Costituzione e degli strumenti di normazione costituzionale, lo stesso Governo in carica sfornando a getto continuo progetti di revisione costituzionale in più punti reciprocamente discordanti, per ciò solo rendendo complessivamente poco credibile l'intento riformatore, pure *verbis* vigorosamente dichiarato, e, comunque, inducendo all'attesa i legislatori locali, in vista di quella ridefinizione e chiarificazione del quadro costituzionale col quale gli Statuti sono tenuti a mostrarsi in “armonia”.

(15) La filiazione *diretta* della previsione sullo scioglimento automatico del Consiglio dal valore accolto nell'art. 1 della Carta è fuori discussione; discutibile è, invece, il carattere *necessario* dello scioglimento stesso, potendosi astrattamente prospettare soluzioni a questo alternative e pur esse idonee a servire il valore democratico. Si tratta, nondimeno, poi di chiedersi se siffatte soluzioni si prestino, nell'identica (o, addirittura, in una maggiore) misura, alla realizzazione del valore stesso.

E, poiché ogni valore esprime una tendenza complessiva dell'ordinamento, disponendosi per natura a forme “graduate” di soddisfazione, se ne ha che la forma maggiormente adeguata, alle condizioni storicamente date, a dar attuazione al valore è, per ciò solo, quella che va *necessariamente* adottata.

Ora, altre (e più “miti”) soluzioni, rispetto a quella dello scioglimento, potranno anche mostrarsi utili in rapporto a valori *diversi* da quello democratico (ad es., per ciò che concerne la funzionalità dei meccanismi di organizzazione, forse ancora meglio assicurata tenendo in piedi il Consiglio in caso di abbandono della carica del Presidente per ragioni sicuramente prive di valenza politica); ma, in rapporto a quest'ultimo valore non sembra che si dia un modo migliore del ritorno alle urne per aver genuinamente rispecchiata la volontà espressa dagli elettori e, di conseguenza, preservato il risultato delle urne stesse.

(16) Profitto dell'occasione ora offertami per insistere nuovamente, dopo averne detto altrove [part., nei miei *Le crisi di governo tra “regole” costituzionali e “regolarità” della politica*, in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, cit., p. 33 ss., e *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AA.VV., *Il Governo*, a cura dell'A.I.C., Padova, 2002, p. 317 ss.], sulla opportunità (ed, anzi, sulla necessità) di far capo unicamente alle *regole* o alle *regolarità* della politica dotate di sicuro e forte radicamento nell'esperienza: co-

Il punto merita un momento di attenzione ed una spiegazione.

Dichiaro (e tengo a porre qui in evidenza, col periodo da ultimo riportato in corsivo) il preorientamento metodico che, nel modo a parer mio più solido e lineare, sorregge la prospettiva sostanzialistica di inquadramento delle dinamiche della forma di governo, non potendosene cogliere fino in fondo i tratti maggiormente espressivi e caratterizzanti al di fuori del contesto politico nel quale esse si iscrivono e svolgono.

Su ciò, come si sa, si ha, da noi come altrove (e da tempo), un diffuso e largo consenso ⁽¹⁷⁾. Il fuoco della questione sta, però, nel fatto, ancora oggi a mia opinione non colto come si conviene, secondo cui il dato normativo e quello fattuale solo apparentemente (ma artificiosamente) possono essere tenuti distinti o – diciamo pure, con maggiore cautela – fino in fondo

me tali, idonee a proiettarsi sul piano dell'ordinamento (e delle sue vicende) ed a lasciare il segno della loro presenza sui processi ermeneutico-ricostruttivi. "Fatti" occasionali e contingenti, invece, mal si prestano, per loro natura, ad offrirsi a siffatti processi, siccome inadeguati (o, diciamo pure, apertamente incoerenti) rispetto al carattere stabile delle norme. Che, poi, le norme stesse siano sempre più di frequente, specie nella presente congiuntura, soggette a continuo rinnovamento da parte degli organi della produzione, così come ad incessante rinnovamento interno, pur in un quadro normativo astrattamente immutato, soggiacciono i processi ermeneutici, è un altro discorso, su cui non è ora possibile intrattenersi. Sta di fatto che, specie al piano degli enunciati costituzionali (e statutari), il solo qui di specifico interesse, i soli "fatti" ai quali si possa (e debba) prestare attenzione in sede di ricostruzione del quadro delle regole sono quelli – come si diceva – espressivi di *tendenze*, non già gli altri, staccati sia *inter se* che dal contesto nel quale pure s'inscrivono, frutto di congiunturali convenienze e viziati da approssimazione ed improvvisazione. È chiaro che il loro riconoscimento può, almeno in qualche caso, presentarsi incerto e, come tale, soggetto a valutazioni discordanti. Per un verso, però, la certezza è, in genere, assai di rado predicabile con riferimento ai processi mentali applicati alle esperienze giuridiche; per un altro verso, poi, quanto meno laddove si tratti di "fatti" di frequente e continuo riscontro (sorretti, dunque, da un'apprezzabile *diuturnitas*) la negazione del loro rilievo sembra proprio inammissibile e forzata e, laddove dovesse comunque aversi, parrebbe denunciare un ottuso e cocciuto atteggiamento di indisponibilità nei loro confronti. Dalla prospettiva ora adottata (e per i limitati fini dello studio ora svolto), si riduce – come si vede – lo scarto sussistente tra convenzioni e consuetudini, dal momento che, anche tra le prime, le sole utilizzabili a finalità ricostruttiva dei significati costituzionali sono quelle pronte a convertirsi in consuetudini ovvero le regole delle quali sia dubbia la natura, se appartenenti all'una o all'altra specie.

(17) ... specie dopo L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX (1970), p. 634 ss.

distinti ⁽¹⁸⁾, ritenendosi con la *communis opinio* che l'uno unicamente se posto accanto all'altro (e questo a quello) possa dare la complessiva connotazione della forma di governo, così come di ogni altro istituto. Piuttosto, una matura e consapevole teoria dell'interpretazione porta a ritenere che il dato normativo è in sé inautonomo e, persino, incomprensibile se non "riconformato", nella sua stessa struttura elementare costitutiva, alla luce delle più radicate e vigorose tendenze espresse dalla prassi; e, perciò, diventa "normativo" (nell'accezione sua propria di prescrittivo) non già al momento della sua astratta posizione, nondimeno suscettibile di restar priva di alcun riscontro ovvero di esser fatta oggetto di seguito deformante, bensì in quello del suo invero ⁽¹⁹⁾. È pur vero, però, che la politica, dal suo canto, si esprime attraverso "fatti" comunque bisognosi di esser riportati a previsioni normative che ad essi appunto si riferiscano o, come che sia, a mantenersi entro la cornice segnata dalla previsioni stesse ⁽²⁰⁾, laddove è tracciato l'alveo entro il quale

(18) La contiguità di politica e diritto e le forme della mutua incidenza che tra di essi si intrattiene sono state fatte oggetto di particolare attenzione da parte di T. MARTINES, nel suo ormai "classico" *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957 (ora anche in *Opere*, I, *Teoria generale*, Milano, 2000, p. 3 ss.), laddove sono le basi teoriche di un'analisi negli anni seguenti largamente ripresa e svolta (si è fatto il punto sulla lezione martinesiana in occasione delle giornate di studio di Messina del 4-5 ottobre 1996 su *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, a cura di M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA, Milano, 1998). Con specifico riguardo alle dinamiche della forma di governo in genere (ed alle vicende dei Governi in ispecie), una particolare sensibilità verso il dato politico e le forme del suo giuridico rilievo è stata costantemente posta a base della sua riflessione da G. FERRARA, di cui si ricorda qui solo il notissimo *Il governo di coalizione*, Milano, 1973.

(19) Per quest'aspetto, non sembri ardito affermare che la "normatività" si coglie non già *ex ante* ma solo *ex post* o, tutt'al più, *durante*, siccome parte integrante indefettibile della stessa è l'*effettività* (una riflessione su quest'ultima, in prospettiva interdisciplinare, si deve ora ai partecipanti al convegno su *Dimensioni dell'effettività tra teoria generale e politica del diritto*, Salerno 2-4 ottobre 2003). Ritenere diversamente fa correre il rischio di cadere vittime di un formalismo autoreferenziale ed opprimente e, perciò, di un'artificiosa, rigida separazione tra essere e dover essere (ma v., sul punto, quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

(20) Non torno ora a dire della somma questione (il vero e proprio *punctum crucis* del rapporto tra politica e diritto) concernente l'esistenza di *spazi vuoti* di regole costituzionali, come tali rimessi alla piena autodeterminazione delle forze politiche (e, più in genere, delle forze sociali). Nessun dubbio, tuttavia, può aversi a riguardo del

la politica stessa può correttamente svolgersi e, non di rado, vi è dato il complessivo orientamento, di modo che la pratica possa (fin dove, appunto, possibile...) ricongiungersi coi valori fondamentali (e, per ciò pure, con le regole ed i principi nei quali i valori stessi si incarnano).

Sollen e sein, dall'angolo visuale ora adottato, non conoscono dunque barriere insuperabili, implicandosi e *quodammodo* contagiandosi ed integrandosi a vicenda al punto da rendersi addirittura incomprensibili ed indescrivibili senza il reciproco riferimento. Piuttosto, è una prospettiva formalmente ispirata, per l'orientamento metodico da essa adottato e per gli svolgimenti dogmatici che vi dà, quella che vuole a tutti i costi rigidamente tenuta separata la politica dal diritto (o, meglio, ciò che per essa rispettivamente s'intende per "politica" e per "diritto"), senza con ciò ovviamente escludere che possano aversi suggestioni e forme varie di reciproca incidenza ⁽²¹⁾. La prospettiva sostanzialistica (o, meglio, assiologico-sostanziale) è, però, la sola capace di riconoscere i casi in cui ciò che è, in sé e per sé, "politico" riesce a penetrare nei "contenitori" costituzionali (e giuridici in genere), "riconformandone" senza sosta la sostanza normativa e, per ciò stesso, facendosi "diritto": allo stesso modo con cui il diritto – come si è venuti dicendo – scivola e si insinua nel campo della politica e si fa esso stesso "politica", correggendola o distogliendola da iniziali tendenze e, insomma, concorrendo al suo complessivo, inesausto rifacimento.

Se non si ammette che della struttura semantica degli enunciati normativi (costituzionali e non, ma specialmente dei primi) partecipano anche i "fatti", così come questi, a loro volta, si riqua-
lificano in base agli enunciati, si rischia di non capire mol-

fatto che, anche ad ammettere (senza, tuttavia, concedere) siffatta esistenza, nessun angolo, per remoto che sia, della società e dell'ordinamento può rendersi impermeabile ai valori (a partire, appunto, dal valore democratico), sottraendosi alla loro luce vivificante e, con ciò, privando le pratiche che in esso prendono corpo dell'alimento dai valori incessantemente offerto.

(21) Non si dimentichi, d'altronde, che il diritto racchiude nei propri atti pur sempre scelte politiche e sollecita alla formazione di altre scelte, come pure la politica dà, dal suo canto, la spinta alla produzione giuridica ed al suo vario rinnovamento.

to (o nulla) né degli uni né degli altri.

Ho già avuto modo in più luoghi ⁽²²⁾ di insistere sulla necessità di riportare i disposti costituzionali sulla forma di governo ai valori fondamentali e di rileggerli, dunque, alla luce di questi, non già nelle loro (apparentemente) “neutre” aperture a forme varie di implementazione ⁽²³⁾.

Afflitta da grave incoerenza assiologico-sistematica e profondamente distorsiva negli esiti ricostruttivi ai quali perviene è – a me pare – la tesi, pure – come si sa – largamente diffusa ed accreditata, che intende il significato della formula sulla fiducia contenuta nel primo comma dell’art. 94 Cost. in un’ottica – come dire? – “curtense” (ma, a conti fatti, autoreferenziale, siccome non illuminata e qualificata dai valori di base dell’ordinamento): quasi che essa si contenti sempre e comunque di un Governo come che sia, purché ovviamente provvisto della fiducia parlamentare. Non dico – si badi –, per un aprioristico orientamento, che questa lettura non possa in alcun caso aversi: nel vecchio contesto, in cui i Governi si facevano (e disfacevano) solo dopo il voto, nel chiuso delle segreterie dei partiti e nei “vertici” tra gli stessi, il ricambio dei Governi stessi e delle formule politiche poteva aversi senza entrare in irreparabile conflitto col valore democratico, per la elementare, nota ragione che nessuna indicazione sicura circa Governi e formule era data dagli elettori, chiamati (obbligati...) a consegnare una cambiale in bianco ai loro rappresentanti.

Si fermi, solo per un momento, l’attenzione sul punto, per quanto assai noto ma ora rivisto da un peculiare angolo visuale. Il pur vistosamente carente “tasso” di democraticità complessivamente espresso da quel contesto, in forza della sostanziale esclusione degli elettori dalla conclusione delle alleanze e dalla formazione dei Governi, trovava – per strano e persino para-

(22) Ancora non molto tempo addietro, nei miei scritti dietro richiamati in nt. 16.

(23) Riconosco qui, nuovamente, il mio debito nei confronti della lezione metodica del mio compianto Maestro, cui si deve, in anni in cui era invece imperante il *favor* (“preorientato”...) per la forma parlamentare di governo, una sua serrata, disincantata analisi critica, dal punto di vista del valore democratico (v., dunque, di T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967, nonché in *Opere*, I, cit., p. 255 ss.).

dossale che possa sembrare – sfogo in un esito ricostruttivo del significato della formula sulla fiducia non censurabile – come si è appena detto – in rapporto al valore democratico. In un certo senso, può dirsi che il carattere “neutro” del dettato costituzionale favorevole al ricambio dei Governi in corso di legislatura aveva la sua radice politica (e, però pure, giuridicamente rilevante) proprio nella “delega” in bianco concessa al momento del voto.

Seguire, invece, a riproporre siffatto carattere laddove la “delega” in parola non è ormai scevra di indicazioni circa il suo destinatario (o i suoi destinatari) ⁽²⁴⁾ suonerebbe come metodicamente stonato, prima ancora che dogmaticamente scorretto. Mutato, infatti, il contesto, per quanto non si sia ancora – come si diceva – approdati ad un sistema di partiti dotato di una sua chiara fisionomia e stabilità, e riconoscendosi agli elettori un potere sostanziale di scelta della formula politica e del *leader* chiamato ad incarnarla ⁽²⁵⁾, la stanca riproposizione della vec-

(24) Ciò che, nondimeno, non equivale a dire che si sia ormai in presenza di un avanzato o maturo processo di democratizzazione delle istituzioni e, di riflesso, dell'intero ordinamento. Quanto, piuttosto, si sia lontani da siffatta, fin troppo ingenua (ed essa stessa, a ben vedere, formale-astratta...) previsione non occorre qui dimostrare, se non altro per il modo con cui si confezionano le candidature e si “propone” agli elettori (dall'uno e dall'altro schieramento, si badi) il *leader* “designato” a guidare il Governo. Eppure, non è senza significato il passaggio avutosi da un contesto in cui il “popolo bambino” (per riprendere una efficace etichetta di M. AINIS, *Il popolo bambino*, in *Forum di Quad. cost.*) era tenuto, a motivo della sua “immaturità”, in uno stato di totale ignoranza ad un contesto in cui al “bambino” è almeno concesso di scegliere da chi farsi prendere per mano, decidendo le sorti delle alleanze in campo ed esprimendosi sulla persona del *leader*.

(25) Un riconoscimento che è frutto – si faccia caso – di una convenzione non per intero o esclusivamente formata ed idonea ad esprimersi nel “chiuso” della forma di governo (e delle dinamiche che ne caratterizzano gli svolgimenti) ma che investe immediatamente la stessa forma di Stato. Di solito, come si sa, l'area in cui si ritiene che possano prendere forma le regole convenzionali è circoscritta all'apparato, pur non tacendosi ovviamente i riflessi dal loro spiegarsi discendenti a carico della comunità dei cittadini. Qui, però, si è in presenza di una convenzione che *direttamente e specificamente* si manifesta sul piano dei rapporti tra la comunità stessa e le forze di governo unitariamente considerate (l'idea della necessaria designazione del *leader* accomuna le forze politiche in campo, così come si ha per altre regole ancora che connotano il sistema da esse composto, che beneficiano di universale riconoscimento). Mi corre l'obbligo, a scanso di equivoci, di dichiarare qui il mio “preorientamento” metodico volto ad ambientare la dinamica interpartitica sul piano delle forze go-

chia lettura dell'art. 94 entrerebbe fatalmente in rotta di collisione col valore democratico, nella sua più elementare accezione e forma di invero.

4. *Le conseguenze discendenti dall'opzione metodica prescelta: in ispecie, la verifica della congruità interna delle soluzioni organizzative dal punto di vista del valore democratico e il carattere meramente esplicitativo di quest'ultimo posseduto dalla previsione che vuole chiusa anticipatamente la legislatura in caso di cessazione dalla carica del Presidente eletto in modo diretto*

Se quanto si è ora, in modo fin troppo sommario e sbrigativo, osservato si considera rispondente ad un corretto impianto metodico, volto a legare indissolubilmente gli enunciati della parte organizzativa della Carta, simultaneamente, al “fatto” (al contesto politico) ed ai valori (e, segnatamente, al valore democratico nel suo fare “sistema” coi valori restanti), se ne hanno due conseguenze di non poco rilievo.

Per l'una, di ordine teorico-dogmatico, la soluzione dalla Carta preferita e “proposta” al legislatore statutario, con la quale si recepisce il principio *simul stabunt simul cadent*, può (e deve) considerarsi – come si diceva – quale “razionalizzazione” di una convenzione già (almeno in parte) radicata o, come che sia, tendente a radicarsi sempre di più in seno all'ordinamento ed a riprodursi ai vari livelli istituzionali, sia pure in forme non pienamente coincidenti nel passaggio dall'uno all'altro. Piutto-

vernanti, non già su quello dei governati. Ovviamente, non nego che i partiti siano espressione della comunità organizzata, ma gli effetti giuridici dell'attività da essi posta in essere si colgono e qualificano nel momento in cui i partiti, *ponendosi come forze (potenzialmente o attualmente) governanti*, intrecciano rapporti *inter se*, come pure con le istituzioni. Le convenzioni cui essi danno vita non potrebbero, dunque, nascere se non nel momento in cui i partiti si presentano quali centri di potere. E, tuttavia, la convenzione alla quale si fa ora riferimento nel testo non potrebbe neppure prender forma e reggersi senza la costante, necessaria adesione dei governati, che anzi ne favoriscono l'ulteriore radicamento siccome convinti (o *illusi...*) della “forza” che essa dà loro.

sto, volendo ora fare una simulazione (dato che il dettato costituzionale – piaccia o no – è quello che è), ci si potrebbe chiedere se disarticolando il principio suddetto, mantenuto unicamente per alcuni casi (in buona sostanza, in presenza di un voto di sfiducia al Presidente) e non pure per altri (dimissioni personali, morte, etc.), il valore democratico ne soffra (e, se sì, in che misura). Una prospettiva metodica orientata a legare indissolubilmente la forma di governo alla forma di Stato (ed, anzi, a considerare incomprensibili gli enunciati concernenti la prima senza il loro necessario riporto ai valori di base dell'ordinamento) non si contenta di verificare se si dia (e fino a che punto) una complessiva, reciproca congruità delle soluzioni organizzative di cui si compone l'una forma ma sollecita ulteriormente a chiedersi se quest'ultima si mantenga all'interno della cornice ordinamentale, nei lineamenti per essa costituzionalmente forgiati e nella luce su di essi proiettata dai valori fondamentali. Ed allora è da stabilire se il voto dagli elettori dato al *leader* ed alla formula ammetta condizioni o postille (o, meglio, possa essere inteso come se le ponesse) o, non piuttosto, sia rigidamente e categoricamente concesso (e così, dunque, debba essere interpretato).

L'altra conseguenza pianamente discendente dalle premesse sopra poste, alla quale qui si ritiene di dover assegnare uno speciale rilievo, presenta una marcata valenza di ordine metodico. Se l'approccio ricostruttivo agli enunciati di natura organizzativa muove dai valori fondamentali dell'ordinamento ed a questi necessariamente torna, in sede di verifica degli esiti interpretativi in tal modo raggiunti, è evidente che nell'alternativa tra prospettive (e letture) di ispirazione formale-astratta e prospettive (e letture) di ispirazione sostanziale (o, meglio, assiologico-sostanziale) la scelta debba cadere su queste seconde.

Per un "preorientamento" siffatto, scema – dal mio punto di vista – di rilievo ⁽²⁶⁾ la distinzione, che pure potrebbe farsi, tra il caso che l'"indicazione" del Presidente sia prescritta (oggi

(26) ... ovviamente, solo per ciò che attiene agli effetti sulla durata della legislatura derivanti dall'abbandono della carica da parte del Presidente *sostanzialmente* scelto dal corpo elettorale, e non pure per effetti diversi.

negli Statuti e domani, forse, pure in Costituzione, con riguardo al *Premier*) e il caso che si affermi *de facto* (o, meglio, secondo convenzione) ⁽²⁷⁾. Dal punto di vista dei valori (e, in ispecie, del valore democratico), ciò che solo conta, infatti, è che il corpo elettorale abbia modo di fare sostanzialmente la propria scelta ovvero, all'opposto, che il contesto politico non gli offra quest'opportunità. Dal medesimo punto di vista, poi, nuovamente non importa che sia *per tabulas* stabilita la chiusura anticipata della legislatura in caso di cessazione dalla carica, per qualunque causa, del Presidente voluto dagli elettori e/o del fallimento della formula sperimentata al momento del voto, discendendo essa pianamente e necessariamente dal valore democratico e dalle pretese di affermazione da quest'ultimo avanzate, non aggirabili se non in modo comunque fraudolento, e presentando pertanto la previsione in parola carattere di *lex declaratoria* del valore suddetto.

5. La peculiare caratterizzazione del “caso” calabrese, la (apparente?) riconducibilità del quadro statutario al valore democratico, la difficoltà di considerarlo in “armonia” con gli enunciati della Carta, riguardati in prospettiva assiologico-sostanziale

Dove sta, in conclusione, rispetto a questo quadro, fin troppo semplificato nei suoi lineamenti di fondo, la peculiarità del “caso” calabrese (e dei modelli restanti che ad esso si rifanno)? Sta – a me pare – nel fatto che la scelta dell'elettore non cade in modo “secco” sul solo Presidente ma sul *ticket* Presidente-Vice; di modo che potrebbe ragionevolmente sostenersi che gli elettori si prefigurino già al momento in cui manifestano le loro preferenze l'ipotesi della sostituzione in corso di legislatura del Presidente. Da questo punto di osservazione, la stessa “confer-

(27) È superfluo nuovamente rilevare, dopo le cose dette, che a base delle notazioni che si vanno ora facendo stia un'idea dei rapporti tra *politica* e *diritto*, ovverosia tra *sein* e *sollen*, nel senso dietro succintamente indicato.

ma", statutariamente prescritta, da parte del Consiglio nei confronti del Vice, ormai divenuto Presidente, potrebbe – come si diceva – sembrare eccessiva o magari stonata: per un verso, inutile rispetto alla scelta già fatta dal corpo elettorale e, per un altro, rispetto a questa contraddittoria, siccome con essa potenzialmente (ma, in rapporto al valore democratico, inammissibilmente) confliggente. Invece, pienamente congrua con la *ratio* complessiva del sistema istituzionale disegnato dallo Statuto la "conferma" al nuovo Vice, in quanto designato dal solo Presidente e non pure provvisto di legittimazione popolare; e coerente altresì la soluzione per cui in caso di mancata "conferma", dimissioni, etc., del (primo) Vice, quindi divenuto Presidente, si torni diritto alle urne ⁽²⁸⁾.

Se ci si fermasse ai dati appena raccolti, invero idonei a comporsi in un'unità sistematica non priva di una sua coerenza interna, il quadro istituzionale delineato dallo Statuto calabrese parrebbe volersi complessivamente orientare verso il valore democratico, per il fatto stesso di mostrarsi rispettoso dell'esito delle urne. Proprio per ciò, però, richiedendo gli enunciati componenti il quadro stesso di essere intesi in prospettiva assiologico-sostanziale, la sola congeniale al mondo dei valori ed alle sue esigenze, essi finiscono col porsi in contrasto con l'indicazione costituzionale, anch'essa ovviamente bisognosa di essere colta dalla medesima prospettiva, che in riferimento ai contesti fondati sull'elezione (sostanzialmente) diretta del Presidente obbliga allo scioglimento del Consiglio ogni volta che il Presidente stesso abbandoni, per qualunque causa, la carica.

Il vero è che la rigidità della soluzione costituzionale, il carattere fin quasi "assolutistico" in essa esibito dal principio *simul stabunt simul cadent*, si può spiegare, a mia opinione, solo in un modo: che la Carta non solo non ha, evidentemente, pensato all'ipotesi di un Vice eletto in *tandem* col Presidente (se non altro per il fatto di non avervi fatto cenno) ma, a quanto pare, o l'ha esclusa o, comunque, non ha inteso attribuire alcun ri-

(28) Si noti, tuttavia, come, in tal modo, la figura del Vice perda unitarietà di caratteri ed identità di ruolo complessivo in seno al sistema istituzionale regionale, non potendosi *pleno iure* accostare la figura del primo a quella del secondo Vice.

lievo, sul piano dei rapporti tra gli organi della forma di governo e delle loro vicende, all'eventualità della sua previsione da parte degli Statuti ⁽²⁹⁾. Non vedo, infatti, altro modo per dare un senso alla categorica affermazione del principio suddetto che quello di considerare comunque infungibile (in assenza di "conferme" direttamente ed esclusivamente date dal corpo elettorale) la persona del Presidente. Il Vice potrà, dunque, entrare in campo solo per i casi di impedimento non permanente; tutt'al più, per la gestione dell'emergenza determinata dalla morte del Presidente o da altri eventi che comunque portino, nel più breve tempo possibile, ad un avvicendamento nella carica.

Se poi dovesse considerarsi (così come – si sa – è da non pochi autori considerata) irragionevole una siffatta rigidità di impianto istituzionale e che meritino piuttosto di essere ricercate e battute altre vie comunque conducenti al valore democratico (ed, anzi, idonee a darne un ancora più soddisfacente appagamento, alle condizioni storicamente date), è un altro discorso.

(29) Nell'alternativa ora astrattamente configurata, non nascondo la mia preferenza per la seconda ipotesi, per quanto invero anche la prima non sia del tutto sprovvista di argomenti a suo sostegno (non ultimo, quello per cui il catalogo degli organi direttivi della Regione è "chiuso" nel senso indicato dal primo comma dell'art. 121). Di tutta evidenza, però, la rigidità della soluzione sfavorevole alla istituzione del Vice è tale da mortificare gravemente l'autonomia statutaria. È, però, vero che quest'ultima è, nondimeno, obbligata a tenersi, nelle sue concrete manifestazioni, in "armonia" con la Costituzione; la qual cosa ulteriormente avvalorata, per la sua parte, l'idea, qui patrocinata, secondo cui la figura del Vice non può essere conformata in modo tale da alterare la dinamica istituzionale così come delineata dalla Carta. Insomma, per esser chiari, un Vice, quale quello disegnato nello Statuto calabrese, idoneo a rimpiazzare il Presidente dimissionario (*ancorché sostanzialmente scelto dal corpo elettorale*), avrebbe comunque richiesto di esser previsto dalla Carta, proprio per l'incidenza da esso esercitata sulle relazioni caratterizzanti la forma di governo. Di contro, un Vice di "tono" minore, vale a dire chiamato a compiti di rilievo meramente interno, non entrando a comporre la cerchia degli organi direttivi della Regione, potrebbe anche esser istituito con atto dello stesso Presidente: né più né meno, se ci si pensa, di ciò che può aversi in seno al Governo. Naturalmente, in quest'ultima evenienza, nulla gli si potrebbe chiedere di più che sostituire *momentaneamente* il Presidente, senza però poter aspirare a prenderne stabilmente il posto. D'altronde, fin qui non ci si è scandalizzati del conferimento del titolo di Vicepresidente in seno al Governo, peraltro assai risalente prima che la legge 400 dell'88 ne autorizzasse il rilascio, malgrado appunto non se ne avesse alcun sostegno normativo. E, naturalmente, nessuno ha mai dubitato del fatto che il Vice, al pari degli altri ministri, debba lasciare subito la carica in caso di abbandono della stessa da parte del Presidente.

Un discorso che si apre a svolgimenti di vario segno su due piani distinti: su quello della revisione costituzionale, prefigurandosi la introduzione di taluni correttivi al dettato della Carta, volti a mitigarne talune asprezze tradottesì nella formulazione del principio *simul stabunt simul cadent*, e sul piano del sindacato di costituzionalità, per il caso (astrattamente configurabile ma realisticamente assai remoto) che si censuri appunto di irragionevolezza (un'irragionevolezza, essa pure assiologicamente qualificata) il principio stesso, almeno in alcune delle sue possibili applicazioni. Per il momento, però, restando coi piedi per terra, conviene che ci si fermi al dettato costituzionale così com'è, chiedendoci se le soluzioni, quale quella fatta propria dallo Statuto calabrese, si pongano con esso "in armonia", dal punto di vista dei valori ed allo scopo della loro (quanto più possibile) adeguata soddisfazione, ovvero se, tentandone abilmente l'aggiramento, finiscano col discostarsi da essi ancora di più o – il che è praticamente lo stesso – col contrapporvisi frontalmente e irreparabilmente.