

Considerazioni sulle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e di sistema elettorale (*)

di Mauro Volpi

Sommario

1. Premessa. – **2. La legittimità costituzionale della normativa statutaria sulla forma di governo.** – **3. La legittimità costituzionale delle previsioni statutarie sul sistema elettorale.** – **4. Valutazioni sul merito delle scelte compiute.** – **5. Conclusioni.**

1. Premessa

L'approvazione da parte del Consiglio regionale della Calabria del nuovo Statuto della Regione costituisce un evento di importanza primaria, indipendentemente dalle valutazioni di legittimità o di merito che si vogliano dare sulle sue disposizioni. Infatti lo Statuto calabrese può rappresentare una spinta nei confronti delle altre Regioni ad accelerare i tempi per l'approvazione del rispettivo Statuto e ad uscire dall'atteggiamento di passività, che ha fin qui caratterizzato la maggioranza di esse. Sarebbe, infatti, altamente negativa l'ipotesi che la legislatura termini senza che la maggioranza delle Regioni abbia approvato il nuovo Statuto per almeno due buone ragioni. In primo luogo, ciò significherebbe perpetuare un regime transitorio complesso ed incerto, fondato per quel che attiene alla forma di governo e al sistema elettorale sull'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 e per il resto sul testo dei vecchi Statuti, sfrondato dalle previsioni in aperto contrasto con la revisione del Titolo V e reinterpretato per le altre alla luce di quest'ultima. Ma soprat-

(*) Scritto destinato alla Rivista *Le Istituzioni del Federalismo* e agli *Scritti in memoria di L. Paladin*.

tutto la mancata approvazione dello Statuto da parte della maggioranza delle Regioni segnerebbe un pessimo esordio della riforma, comunque la si qualifichi, “federale” o “neoregionale”, suscitando dubbi circa l’effettiva capacità delle classi politiche regionali di saper utilizzare i nuovi spazi di autonomia attribuiti dalla riforma costituzionale.

L’importanza dell’approvazione consiliare dello Statuto calabrese sta anche nel fatto che, nei confronti di varie previsioni importanti in esso contenute, il Governo ha proposto ricorso alla Corte costituzionale *ex art.* 123, c. 2, Cost., ponendo vari quesiti, attinenti in ultima analisi agli spazi di autonomia riconoscibili agli Statuti, sui quali la dottrina si è divisa e spetterà alla Corte dire la parola finale.

In questo articolo intendo soffermarmi solo sulle problematiche attinenti alle previsioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo e a quelle connesse relative al sistema elettorale. Rispetto a queste sembrano necessarie due precisazioni preliminari. In primo luogo, anche se l’avvertenza dovrebbe essere scontata per i giuristi, occorre distinguere i profili di legittimità della normativa statutaria dalle valutazioni di merito, relative alla “bontà” o meno delle soluzioni prescelte. In secondo luogo in alcune posizioni espresse da quanti criticano lo Statuto calabrese nel merito è talvolta soggiacente l’idea che l’attribuzione agli Statuti regionali della disciplina della forma di governo sia stata una scelta infelice e non condivisibile. Ciò in considerazione sia del rischio del cd. “Arlecchino” istituzionale tra le diverse Regioni sia del fatto che negli Stati federali la forma di governo e il sistema elettorale degli enti intermedi tendono ad omogeneizzarsi, uniformandosi a quelli adottati a livello centrale ⁽¹⁾.

Ora, circa il primo rilievo mi pare si possa affermare, anche sulla base delle indicazioni che vanno emergendo in varie Re-

(1) V. fin dall’entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999 A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999, 3, p. 572 ss., il quale ha espresso apertamente la sua preferenza per la soluzione “transitoria” della elezione diretta del Presidente della Giunta, paventando che le Regioni potessero discostarsene.

gioni, che le soluzioni prescelte non saranno con ogni probabilità né antitetiche né profondamente differenziate. Infatti, in nessun caso sembra riemergere la propensione, talvolta ribadita da qualche forza politica per ragioni di principio, verso una elezione consiliare del Presidente analoga a quella del passato e men che meno viene proposta una soluzione di tipo parlamentare-assembleare⁽²⁾. Inoltre tutte le Regioni più attive nella predisposizione delle bozze statutarie prescelgono comunque soluzioni caratterizzate da alcuni dati comuni: una forma di legittimazione popolare del Presidente della Giunta, il rafforzamento della stabilità di governo e contestualmente l'individuazione di strumenti volti a garantire una valorizzazione del ruolo di indirizzo e di controllo del Consiglio, che è indiscutibilmente declinato in seguito alla applicazione della normativa transitoria.

Circa il secondo rilievo, va ribadito che l'attribuzione alle Regioni della potestà di disciplinare la forma di governo costituisce una delle più significative novità di tipo "federalista" introdotte dalla revisione del Titolo V. Infatti, è tipico degli Stati regionali che la disciplina della forma di governo sia contenuta nelle sue linee essenziali nella Costituzione, come si verificava in Italia prima della revisione del Titolo V ed è attualmente previsto dall'art. 152 della Costituzione spagnola. Al contrario, negli Stati federali essa è demandata agli Stati membri. L'unica eccezione è quella dell'Austria, dove il Titolo IV della Costituzione attribuisce il potere legislativo dei *Länder* a Diete elette con il sistema proporzionale (art. 95), che possono essere sciolte dal Presidente federale, su iniziativa del Governo federale ma

(2) Neppure la forma di governo delineata dalla legge 137/2002 della Regione Friuli, poi bocciata il 20 settembre 2002 con referendum popolare, poteva ritenersi di tipo parlamentare-assembleare, ma era piuttosto di tipo parlamentare razionalizzato, visto che prevedeva l'indicazione popolare dei candidati alla presidenza e meccanismi quali la sfiducia costruttiva e la questione di fiducia. Certo è che essa, attribuendo al Consiglio il potere di eleggere un candidato anche diverso da quello collegato alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza dei voti validi, nonché quello di sostituire il Presidente nel corso della legislatura più volte e senza alcuna previsione "antiribaltone", appariva in controtendenza rispetto all'orientamento dominante nelle altre Regioni.

con l'approvazione del Consiglio federale (art. 100), e quello esecutivo ad un Governo eletto dalla Dieta (art. 101) e responsabile nei confronti di questa (art. 105). Ma l'esempio austriaco non è certo probante, trattandosi di un federalismo "debole" caratterizzato da forti tratti centralistici. Negli Stati federali più importanti la Costituzione federale si limita a stabilire in materia principi di carattere generale: il principio repubblicano negli Stati Uniti (art. IV, sez. 4, Cost.), la "garanzia federale", che viene concessa a patto che la Costituzione cantonale non contraddica il diritto federale, in Svizzera (art. 51, c. 2, Cost.), i principi dello Stato di diritto repubblicano, democratico e sociale e della democraticità delle elezioni in Germania (art. 28, c. 1, Legge Fondamentale).

È vero che quasi sempre si verifica una forte omogeneità nella scelta della forma di governo e del sistema elettorale rispetto a quelli vigenti a livello federale⁽³⁾, ma vi è una differenza sostanziale tra l'imposizione dal "centro" di una determinata forma di governo e l'adesione autonoma delle entità federate al modello praticato a livello federale. Nella seconda ipotesi, infatti, viene salvaguardato il principio autonomistico e può sempre verificarsi che gli Stati membri adottino soluzioni in tutto o in parte difformi rispetto alla forma di governo vigente a livello nazionale⁽⁴⁾. Vi è da aggiungere che nel contesto italiano lo spazio di autonomia delle Regioni potrebbe essere più ampio, in quanto è in corso da vari anni un dibattito sulle modificazioni della forma di governo a livello centrale, la quale, quindi, non è in grado di esercitare nessun tipo di attrazione, com'è avvenuto negli ordinamenti federali. In realtà quanti auspicano l'uniformità della forma di governo delle Regioni fan-

(3) V. con riferimento alle esperienze della Spagna e della Germania, C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I. *La nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 63.

(4) Così, con riferimento all'esperienza elvetica, è stato sottolineato come, pur essendo stata adottata dai Cantoni la forma di governo direttoriale, "nulla impedirebbe loro di avere un altro regime politico, per esempio: un regime parlamentare, presidenziale o semipresidenziale"; cfr. G. MALINVERNI, *Il federalismo svizzero*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi?*, Cedam, Padova, 1997, p. 114.

no riferimento al modello della elezione diretta del vertice dell'esecutivo praticato nelle Province e nei Comuni ed imposto alle Regioni dalla normativa transitoria. A tal proposito non si può non constatare come nel nostro ordinamento, a differenza di quanto si è verificato negli altri, si è avuta una paradossale inversione del meccanismo di ridefinizione della forma di governo, che ha preso le mosse dal livello locale per poi giungere a quello regionale e infine, secondo gli auspici di quanti sottovalutano le differenze esistenti tra i diversi livelli di governo, dovrebbe approdare a quello nazionale.

In ogni caso, se si ritiene che sia stato un errore attribuire all'autonomia statutaria regionale la disciplina della forma di governo, la via maestra non può essere quella di imporre ai Consigli regionali l'adesione al modello della "elezione diretta" del Presidente in nome di un'astratta esigenza di uniformità, ma potrebbe essere solo quella di proporre la revisione dell'art. 122, u. c., e dell'art. 123, c. 1, Cost., in modo da sottrarre alle Regioni tale competenza⁽⁵⁾. La verità è che la l. cost. n. 1 del 1999, già criticabile per altri aspetti, ha operato una scelta assai discutibile, derivante da un compromesso politico-parlamentare tra l'opzione presidenzialistica, sostenuta dalla grande maggioranza delle forze politiche, e quella autonomistica della riserva alle Regioni della disciplina della forma di governo, reclamata da tempo dalle stesse Regioni⁽⁶⁾.

2. *La legittimità costituzionale della normativa statutaria sulla forma di governo*

Se il modello della "elezione diretta", preferito dal legislatore costituzionale, esercita un indubbio condizionamento politico sulle Regioni, ciò non comporta un obbligo giuridico per le Regioni di uniformarsi ad esso, visto che all'autonomia statuta-

(5) Come coerentemente propone S. CECCANTI, *La forma di governo regionale oggi*, in www.federalismi.it, n. 10/2003, p. 3.

(6) Sulla critica a tale scelta rimando a M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, 2000, p. 210 ss.

ria regionale è stato espressamente attribuito il potere di derogare a quel modello dall'art. 122, u. c., Cost. Ciò non significa che, in nome del principio di autonomia, le Regioni possano adottare qualsiasi forma di governo, come pure è stato sostenuto in dottrina ⁽⁷⁾. Infatti la Costituzione pone alcuni vincoli di carattere generale, destinati a valere qualsiasi sia la derivazione del Presidente della Giunta. Così è sicuramente per quelli ricavabili dall'art. 121, che individua gli organi necessari della Regione e ne stabilisce in via generale i poteri. Analogamente sono inderogabili le previsioni dell'art. 122, relative alle cause di incompatibilità, all'elezione consiliare del Presidente e dell'Ufficio di presidenza del Consiglio e all'insindacabilità dei consiglieri per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Infine non pare derogabile l'art. 126, c. 2, che, nel disciplinare la mozione di sfiducia, ne individua il destinatario nel Presidente della Giunta indipendentemente dalla modalità della sua elezione.

Ne deriva che gli Statuti non potrebbero adottare né una forma di governo presidenziale pura, che esclude il rapporto di fiducia, né una semipresidenziale, che presuppone una diarchia al vertice dell'esecutivo, né una direttoriale, che richiede l'esistenza di un organo collegiale di governo svolgente anche le funzioni di Capo dello Stato.

Altri vincoli previsti dalla Costituzione assumono, invece, carattere circoscritto e specifico, in quanto sono destinati a valere solo qualora lo Statuto stabilisca l'elezione "a suffragio universale e diretto" del Presidente: tali sono il potere presidenziale di nomina e di revoca dei componenti della Giunta *ex art.* 122, u. c., e le ipotesi di scioglimento automatico del Consiglio *ex art.* 126, c. 3.

Resta, quindi, fermo che, al di fuori dei vincoli citati, l'autonomia statutaria delle Regioni può esercitarsi liberamente e legittimamente ⁽⁸⁾ e che la necessaria "armonia con la Costi-

(7) V. S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 92 ss.

(8) V. le ampie considerazioni di S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*, in

tuzione” non può comprimerla al punto di trasformare l'autonomia, che è la “regola”, nella “eccezione”, che deve essere, invece, rappresentata dai limiti all'autonomia⁽⁹⁾.

In particolare le Regioni sono libere di adottare, fra gli estremi rappresentati dall'elezione popolare e diretta e dall'elezione consiliare del Presidente, una ipotesi di elezione popolare indiretta o di secondo grado, nella quale il corpo elettorale sia chiamato a designare il candidato alla presidenza della Regione, ma l'investitura nella carica di questo derivi da un passaggio successivo, come quello rappresentato dal pronunciamento del Consiglio regionale. Tale possibilità si desume dalla lettera sia dell'art. 122, u. c., sia dell'art. 126, c. 3, Cost., che espressamente fanno riferimento alla “elezione a suffragio universale e diretto” del Presidente, ponendo una duplice condizione alla realizzazione del modello che comporta l'applicazione dei vincoli “specifici” di cui si è detto⁽¹⁰⁾. Sostenere che una elezione popolare indiretta, che eviterebbe l'applicazione di tali vincoli, sarebbe in contrasto con la volontà del legislatore costituzionale comporterebbe un'estensione indebita, al di là della lettera della Costituzione, dei limiti che comprimono l'autonomia statutaria. In pratica, poi, correrebbe il rischio di negare qualsiasi autonomia delle Regioni in materia, poiché è del tutto ovvio che nessun Consiglio regionale nel contesto politico-istituzionale attuale sarebbe in grado di optare per la pura e semplice elezione consiliare del Presidente e quindi l'adesione al modello della elezione diretta diverrebbe di fatto obbligata.

Ciò premesso, si tratta di vedere se le disposizioni *ex art.* 38

www.associazionedeicostituzionalisti.it, 5 settembre 2003.

(9) Cfr. il punto 7.4. della motivazione di diritto della recentissima sentenza della Corte n. 313 del 2003, la quale critica la difesa della Regione Lombardia per “un eccesso di costruttivismo interpretativo [...] quando argomenta da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione, la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le Regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti *a priori*”.

(10) V. sul punto B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giapichelli, Torino, 2002, p. 63 ss.

dello Statuto calabrese sulla forma di governo, che prevedono l'investitura popolare e la successiva "nomina" consiliare di Presidente e Vicepresidente e il subentro del secondo nella carica nelle ipotesi in cui il primo venga meno per incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente, morte e dimissioni non conseguenti ad un voto di sfiducia o di rigetto della questione di fiducia del Consiglio, rientrino o meno nell'ipotesi della elezione indiretta del Presidente della Regione. Tali previsioni sono state tacciate di "frode alla Costituzione" ⁽¹¹⁾ e sono state impugnate dal Governo per contrasto con gli artt. 122, u. c., e 126, c. 3, Cost. sulla base di un argomento di fondo: lo Statuto calabrese disporrebbe "una forma di elezione sostanzialmente diretta a suffragio universale", in quanto il Consiglio non avrebbe alcuna libertà di scelta, ma sarebbe rigidamente vincolato dal risultato elettorale, come sarebbe comprovato dalla previsione per cui "la mancata nomina del Presidente e del Vicepresidente indicati dal corpo elettorale comporta lo scioglimento del Consiglio regionale" (art. 33, c. 2, St. Calabria). Di conseguenza sarebbero illegittime le previsioni che intendono ridimensionare le drastiche conseguenze stabilite circa lo scioglimento automatico del Consiglio in tutti i casi in cui venga meno il Presidente della Regione, in applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent*. Si aggiunge, inoltre, che la stessa Corte costituzionale, dal momento che ha assimilato la disciplina transitoria ex art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 ad "una vera e propria elezione a suffragio universale e diretto" (sent. n. 304 del 2002), avrebbe equiparato all'elezione diretta ogni ipotesi in cui vi sia una forte legittimazione popolare del candidato alla presidenza ⁽¹²⁾.

Prescindo qui dal riferimento al dato letterale della Costituzione, che viene totalmente ignorato nel ricorso del Governo, il quale mostra di ritenere che qualsiasi elezione a suffragio uni-

(11) V. la dichiarazione attribuita ad Augusto Barbera, in A. TROCINO, *Regioni ed effetto-Calabria. I dubbi dei costituzionalisti*, in *Corriere della Sera*, 10 agosto 2003.

(12) V. per le tesi espone con particolare chiarezza G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 settembre 2003.

versale sia per ciò stesso anche diretta, in contrasto con le elaborazioni dottrinali sul punto e con la realtà di alcuni ordinamenti, come quelli degli Stati Uniti e della Finlandia (fino al 1986). Mi sembra, invece, indispensabile chiarire quando una elezione possa qualificarsi come "diretta". La risposta è: quando essa "si svolge in unica fase ed ha per effetto l'immediata preposizione dell'eletto nella carica" (13). L'elezione è, invece, indiretta quando è previsto un ulteriore passaggio elettorale ad opera o di un organo espressamente designato dagli elettori (ed in questo caso l'elezione è di secondo grado, come si verifica negli Stati Uniti per l'elezione del Presidente da parte dei cd. "grandi elettori") o di un organo che svolga normalmente funzioni di altra natura (come quello parlamentare).

Ciò precisato, non vi è dubbio che la disciplina transitoria applicata nelle elezioni regionali del 2000 configuri una elezione di tipo diretto, ma non perché stabilisce una "forte" legittimazione popolare del Presidente, ma per il semplice motivo che il capolista del "listino" che ha ottenuto più voti "è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale", senza necessità di alcun passaggio ulteriore. Vanno nello stesso senso altre caratteristiche peculiari della normativa transitoria, che sottolineano l'autonomia e la centralità del voto dato al Presidente: la possibilità riconosciuta agli elettori di disgiungere il voto per la lista consiliare da quello per il candidato alla presidenza e la previsione di un premio di maggioranza, grazie al quale il voto dato al "listino", e quindi al candidato-Presidente, può comportare l'attribuzione della maggioranza dei seggi all'insieme delle liste collegate al candidato vincente. Di ciò ha preso atto la Corte costituzionale con la sent. n. 304 del 2002, che ha lasciato impregiudicata la questione se una qualsiasi legittimazione popolare possa equipararsi ad una elezione diretta, come si desume dalla precisazione per cui l'opzione delle Regioni "per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto [...] le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale" ex art. 126, c. 3, Cost. (p. 4 della motiva-

(13) Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, I, p. 436.

zione in diritto).

Rientra nella ipotesi dell'elezione diretta la disciplina stabilita dallo Statuto calabrese? La risposta è negativa. Infatti l'indicazione popolare dei candidati alla presidenza e alla vicepresidenza non produce l'effetto automatico della loro preposizione nella carica, la quale consegue, invece, alla successiva "nomina" (ma qui il termine appare improprio, perché di vera e propria "elezione" si tratta) da parte del Consiglio regionale, il quale è chiamato anche ad approvare una mozione sul programma di governo. La considerazione per cui il Consiglio non avrebbe la libertà di scegliere altri candidati, essendo vincolato dalla indicazione popolare, non vale a trasformare l'elezione in diretta. Infatti, il Consiglio non è tenuto ad eleggere i candidati che hanno avuto la maggioranza dei voti né tanto meno ad approvare il programma da essi presentato. Certo, in caso di mancata elezione la conseguenza è drastica, consistendo nell'immediato scioglimento del Consiglio, com'è logico che sia, dato che si spezzerebbe immediatamente il patto che di fronte al corpo elettorale legava i candidati alla presidenza e alla vicepresidenza alla maggioranza consiliare. Tale conseguenza rende improbabile che tale situazione si verifichi, ma non impossibile: si pensi ad una grave incrinatura sul programma di governo o alla propensione manifestata dal candidato alla presidenza indicato dal corpo elettorale ad ampliare o restringere i confini della maggioranza consiliare. Né si può paragonare l'investitura iniziale a quella che nel regime transitorio della elezione diretta consegue all'approvazione di una mozione di sfiducia (la quale in principio, salvo che lo Statuto disponga un termine iniziale entro il quale è impossibile sfiduciare il Presidente, può intervenire anche all'inizio della legislatura). Infatti la sfiducia è rivolta contro un Presidente che è già in carica, mentre la mancata investitura produce un effetto preclusivo che impedisce al candidato indicato dal corpo elettorale di assumere la carica. In sostanza, nello Statuto calabrese cambia rispetto all'elezione diretta la logica del sistema: il passaggio consiliare assume, infatti, una valenza "parlamentare" che non sussiste nell'altra ipotesi, come dimostra non solo l'elezione di Presidente e Vicepre-

sidente, ma anche l'approvazione del programma di governo, che fa del Consiglio un organo contitolare dell'indirizzo politico fin dalla sua fase instaurativa.

In definitiva, la legittimazione popolare di un candidato, "debole" o "forte" che sia, non è sufficiente a trasformare l'elezione da indiretta in diretta. A sostenere il contrario, si dovrebbe allora affermare che anche il Presidente del Consiglio, specie dopo le elezioni politiche del 2001, che hanno visto l'inserimento del nome dei *leader* delle due coalizioni nel rispettivo simbolo contenuto nella scheda elettorale, sarebbe ormai eletto direttamente dal popolo. Ma tale tesi non è stata sostenuta da nessuno in dottrina ed è stata implicitamente smentita anche in sede politica, visto che i sostenitori dell'elezione popolare del Primo ministro (compreso l'attuale Governo) hanno presentato disegni di legge che la prevedono espressamente. Si può, invece, affermare che si sia consolidata una regola convenzionale, secondo la quale il Capo dello Stato deve nominare come Presidente del Consiglio il *leader* della coalizione che ha conquistato la maggioranza dei seggi parlamentari, ma tale regola vale solo a certe condizioni: che la coalizione vincente abbia designato con chiarezza il proprio *leader* e che abbia ottenuto la maggioranza dei seggi in entrambe le Camere (cosa che, sia detto *en passant*, gli attuali sistemi elettorali di Camera e Senato rendono probabile ma non certa).

Non a caso chi sostiene l'illegittimità sul punto dello Statuto calabrese afferma che anche negli Stati Uniti l'elezione del Presidente sarebbe diretta, visto che il mandato affidato ai grandi elettori è divenuto politicamente vincolante⁽¹⁴⁾. Ora, è indubbio che, salvo sorprese, come quella che potrebbe conseguire dall'affermazione di un terzo candidato indipendente che impedisca ad uno dei due maggiori di ottenere la maggioranza dei grandi elettori (nel qual caso, com'è noto, spetta rispettivamente alla Camera dei rappresentanti ed al Senato eleggere Presidente e Vicepresidente), l'elezione è di regola sostanzialmente diretta poiché i grandi elettori votano disciplinatamente per il

(14) V. G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità*, cit., p. 1.

candidato del rispettivo partito. Ma in termini giuridici rimane una elezione di secondo grado e tale affermazione non è puramente formalistica, poiché la natura dell'elezione può incidere sul risultato. Così nelle elezioni presidenziali del 2000, se l'elezione fosse stata diretta dal punto di vista giuridico, e quindi fosse spettato al corpo elettorale decidere immediatamente quale candidato dovesse accedere alla carica, con ogni probabilità sarebbe risultato eletto non il candidato repubblicano ma quello democratico, che ha ottenuto un maggior numero di voti popolari, il che sarebbe stato non di poco conto per l'evoluzione degli Stati Uniti e della politica internazionale. In ogni caso l'elezione di secondo grado del Presidente degli Stati Uniti rimane cosa diversa dall'elezione consiliare su indicazione popolare prevista nello Statuto calabrese, nella quale è l'organo consiliare ad esprimere un voto iniziale di fiducia che investe il candidato nella carica.

Un tentativo più sofisticato, ma francamente inaccettabile, di affermare l'illegittimità dello Statuto calabrese è quello compiuto da Ruggeri, il quale sostiene che l'elezione diretta del vertice del potere esecutivo, e la conseguente rigida applicazione della regola *aut simul stabunt aut simul cadent*, avrebbe integrato il valore costituzionale della democraticità dell'ordinamento e quindi riguarderebbe indifferentemente tutti i livelli di elezione, da quello locale a quello nazionale⁽¹⁵⁾. A smentire in modo radicale tale tesi sta il testo della Costituzione, la quale, oltre a non prevedere nessuna elezione diretta del Presidente del Consiglio a livello nazionale, attribuisce agli Statuti regionali il potere di derogare al modello dell'elezione diretta e quindi di adottare anche un'elezione consiliare del Presidente senza alcuna previa indicazione popolare. Ad accettare la tesi di Ruggeri, il permettere una soluzione che presenterebbe un "carente 'tasso' di democraticità" sarebbe in contraddizione con il "valore" democratico dell'elezione diretta e quindi la Costituzione contraddirebbe se stessa o, se si vuole, l'art. 122, u.

(15) V. A. RUGGERI, *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)*, in www.federalismi.it, n. 9/2003.

c., non sarebbe "in armonia" con la Costituzione. La verità è che neppure il legislatore costituzionale del 1999, pur preferendo l'elezione diretta, è arrivato al punto di stabilirne la superiorità "valoriale". A livello nazionale, poi, l'indicazione al corpo elettorale dei *leader* delle due coalizioni non trasforma, come si è detto, la natura delle elezioni, che riguardano direttamente il solo Parlamento. Si verifica, quindi, una situazione analoga a quella che caratterizza la quasi totalità delle democrazie "maggioritarie", nelle quali l'elezione (di regola) "di fatto" del Primo ministro per il tramite della maggioranza parlamentare (sempre che vi sia un *leader* e che vi sia una maggioranza di seggi) non impone l'insostituibilità dello stesso per l'intera legislatura, ché anzi nel prototipo anglosassone l'evenienza della sostituzione del Primo ministro è abbastanza frequente. Che dire allora? Che le democrazie maggioritarie, a cominciare da quella inglese, sono "meno democratiche" perché non rispetterebbero la volontà degli elettori? O piuttosto prendere atto del fatto che il "maggioritarismo assoluto" di cui si nutrono alcuni autori nostrani, è qualcosa di immaginario, non trovando riscontro negli ordinamenti democratici vigenti?

Andando alla sostanza della questione, ritenere che l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo di per sé garantisca una maggiore democraticità dell'ordinamento è altamente discutibile, visto che ad accettare tale tesi i regimi di tipo personalistico-plebiscitario presenterebbero un *plus* di democraticità rispetto agli altri. Personalmente continuo a pensare che la sovranità popolare non va enfatizzata fino al punto di voler "far credere che il popolo è tanto più sovrano quanto più legittima dal basso [...] un numero crescente di poteri" ⁽¹⁶⁾ e che l'investitura popolare diretta di un *leader* può rappresentare il massimo di delega politica da parte degli elettori, specie se il voto alla persona è separato e non vincolato dal rispetto di logiche di coalizione e di tipo programmatico.

Ma vi è di più: sostenere che il dato normativo "è in sé auto-

(16) Cfr. M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 32.

nomo” e diventerebbe “normativo” solo attraverso il suo “inveramento” nel fatto politico ⁽¹⁷⁾ vuol dire capovolgere il rapporto che per un giurista deve sussistere tra diritto e politica. Una cosa è tener conto del “fatto” nella interpretazione delle norme costituzionali; cosa ben diversa è trasformarlo in criterio interpretativo fondamentale e poi addirittura in elemento essenziale integrante il valore della democraticità dell’ordinamento. Ciò equivale a risolvere il diritto nel fatto e quindi ad abdicare al ruolo essenziale del giurista, ed in particolare del costituzionalista, che è quello di concepire le norme giuridiche, e soprattutto quelle costituzionali, come regole prescrittive che sono in grado di disciplinare, condizionare e limitare l’attività pratica, e in special modo quella politica. Quanto ai “fatti”, poi, relativi al funzionamento della forma di governo in Italia, essi non appaiono né univoci né concordanti, come stanno a dimostrare le vicende della trascorsa legislatura a livello nazionale e il *deficit* di democraticità che si è venuto a determinare a livello regionale e locale in seguito alla perdita di ruolo dell’organo consiliare.

3. *La legittimità costituzionale delle previsioni statutarie sul sistema elettorale*

La l. cost. n. 1 del 1999 ha compiuto una scelta quanto mai infelice, quando, prescindendo dallo stretto rapporto tra forma di governo e sistema elettorale, ha attribuito la disciplina della prima allo Statuto e quella della seconda ad una legge regionale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica” (art. 122, c. 1, Cost.). Ciò appare incongruo anche alla luce della l. cost. n. 2 del 2001, che per le Regioni a Statuto speciale ha attribuito ad una legge regionale rinforzata, approvata con un procedimento assai simile a quello previsto per l’approvazione dello Statuto delle Regioni ordinarie, la disciplina sia della forma di governo sia del sistema elettorale.

Tuttavia è da escludere che allo Statuto sia assolutamente

(17) Cfr. A. RUGGERI, *art. cit.*, p. 8.

precluso intervenire sulla materia. Intanto, per quel che riguarda il tipo di elezione del Presidente della Giunta, è la stessa lettera della Costituzione all'art. 122, u. c., ad affidarne la scelta allo Statuto. Più in generale si impone una interpretazione logico-sistematica dell'art. 122, c. 1, la lettura del quale deve essere combinata con quella delle disposizioni che attribuiscono allo Statuto la disciplina della forma di governo. Di conseguenza si deve ritenere che lo Statuto possa intervenire su tutte le questioni che in materia elettorale appaiono strettamente collegate e strumentali rispetto alla disciplina della forma di governo, fermo restando che esso dovrebbe contenere solo disposizioni di principio, non contrastanti con quelle affermate dalla legge statale, lasciando alla legge regionale la disciplina di attuazione e di dettaglio⁽¹⁸⁾.

Alla luce di queste considerazioni appaiono straordinariamente deboli i motivi dell'impugnativa del Governo delle disposizioni dello Statuto calabrese che incidono sulla materia elettorale. Sembra di capire che secondo il ricorrente lo Statuto dovrebbe limitarsi a stabilire se l'elezione del Presidente debba essere popolare o consiliare, mentre ogni altra previsione sarebbe al di fuori della sua competenza. Se così fosse, verrebbe veramente da chiedersi in cosa consisterebbe dal punto di vista contenutistico la novità in materia di autonomia statutaria delle Regioni introdotta dalla l. cost. n. 1 del 1999.

Particolarmente "misteriosa" appare l'impugnazione dell'art. 33 St. calabrese per contrasto con la riserva di legge regionale ex art. 122, c. 1, Cost. Non sono, infatti, esattamente individuate le disposizioni che sarebbero illegittime. Se il riferimento è al comma 1, la previsione che i candidati alla carica di Presidente e Vicepresidente siano indicati sulla scheda elettorale costituisce un logico svolgimento della norma che attribuisce allo Statuto la scelta sulla derivazione del Presidente della Regione; quanto poi alla contestualità della loro elezione rispetto a quella

(18) Per più ampi sviluppi v. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 466 ss. e M. VOLPI, *Sistemi elettorali*, in *Atti del Convegno Nuove Regioni, Statuti e leggi elettorali*, in *Parlamenti Regionali*, 2002, 6, p. 90 ss.

degli altri componenti del Consiglio, si tratta di una misura di equilibrio tra i poteri, il cui scopo è quello di consentire al corpo elettorale di scegliere insieme la maggioranza consiliare, il suo programma e i candidati alla carica di Presidente e Vicepresidente, che rientra pienamente nella disciplina della forma di governo. Ma vi è di più: nulla a mio avviso vieterebbe allo Statuto di pronunciarsi sulla questione se il voto popolare per il Consiglio e per la presidenza della Regione debba essere congiunto o possa essere disgiunto, trattandosi di un aspetto che incide sull'equilibrio tra i poteri e quindi attiene alla forma di governo. Basti sottolineare come la seconda ipotesi, che è quella stabilita dalla normativa transitoria, con la conseguente attribuzione dell'eventuale premio di maggioranza nel Consiglio alle liste collegate al candidato-Presidente più votato, contribuisca a rendere il Consiglio "un organo strutturalmente vassallo dell'elezione presidenziale" e renda "del tutto illusorio" attribuire ad "un Consiglio eletto in modo siffatto [...] un ruolo di effettivo e incisivo controllo sul Presidente" ⁽¹⁹⁾. Se, invece, l'impugnativa del Governo riguarda il comma 7 dell'art. 33 St. calabrese, la previsione di un limite alla rieleggibilità del Presidente appare ovvia ed opportuna alla luce di una forma di governo che attribuisce allo stesso una legittimazione popolare ed importanti poteri. Più in generale la sua attinenza alla forma di governo non può essere messa in discussione e non è un caso che negli ordinamenti nei quali è previsto il limite del numero dei mandati, questo è di regola contenuto in una disposizione di rango costituzionale.

Altrettanto discutibile è l'impugnazione delle disposizioni dell'art. 38, c. 1, lett. *a)* ed *e)*, St. Calabria, le quali prevedono per l'elezione del Consiglio un sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza e premio di maggioranza e attribuiscono alla legge elettorale regionale la disciplina dei casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri e quelli di incompatibilità

(19) Cfr. C. FUSARO, L. STROPPIANA, S. ZAMPOLLA, *Forma di governo*, cit., p. 70, i quali ritengono che la questione del "collegamento fra elezione del Presidente ed elezione del Consiglio" è questione della massima importanza sulla quale dovrebbero pronunciarsi i "legislatori statutari".

del Presidente, del Vicepresidente e dei componenti della Giunta. È del tutto evidente che la scelta della formula elettorale nei suoi lineamenti generali è una scelta politica che può essere compiuta dallo Statuto o essere demandata alla legge regionale, esattamente come avviene negli ordinamenti statali nei quali talvolta è la Costituzione, talaltra è la legge ad intervenire sul punto. Nella logica della forma di governo prescelta lo Statuto calabrese intende salvaguardare i principi del rispetto della scelta compiuta dal corpo elettorale, della stabilità di governo e della rappresentanza delle minoranze che attengono strettamente alla forma di governo. D'altra parte la decisione di individuare la formula elettorale non pregiudica certo l'esercizio della riserva di legge in materia elettorale, visto che la legge regionale potrà scegliere una delle diverse modalità del riparto proporzionale dei seggi e disciplinerà il sistema elettorale in senso lato, che comprende aspetti assai rilevanti come la presentazione delle candidature, la previsione di eventuali primarie, il finanziamento, la propaganda, lo svolgimento della campagna elettorale, la previsione di adeguate garanzie per la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive *ex art. 117, c. 7, Cost. ecc.*

Per quel che riguarda, poi, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità, lo Statuto si limita a richiamare quanto dispone l'art. 122, c. 1, Cost., riaffermando la competenza in materia della legge elettorale regionale "nell'ambito dei principi fondamentali previsti dalla normativa statale". Più in generale, su questa specifica questione pare condivisibile la tesi secondo la quale il termine "sistema di elezione" (e le connesse cause di ineleggibilità e di incompatibilità) *ex art. 122, c. 1, Cost.* va interpretato restrittivamente in riferimento alle sole elezioni popolari, mentre ogni altro tipo di elezione, nonché l'eventuale incompatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore, sarebbero "assegnate dall'art. 123 alla competenza dello Statuto" e quindi "rimarrebbero del tutto sottratti alla fonte statale"⁽²⁰⁾.

(20) Cfr. R. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1*

Vi sono, poi, nel ricorso del Governo due argomentazioni sconcertanti. La prima è che la presenza nello Statuto di disposizioni in materia elettorale limiterebbe i poteri del Consiglio. Ora, è lo stesso Consiglio ad approvare lo Statuto con un procedimento rinforzato che risulta certo più garantista di quello ordinario e non è un caso se in una materia così delicata varie Regioni si vadano orientando nel senso di “rinforzare” anche la legge elettorale regionale, stabilendo ad es. la sua approvazione a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. La verità, quindi, è che nello Statuto della Calabria ad essere limitati sono i poteri di una maggioranza semplice, la quale non potrebbe liberamente designare a suo uso e consumo le norme di principio in materia elettorale.

Ancora più perplessi lascia l’affermazione secondo la quale “il ‘rafforzamento’ della fonte normativa” sarebbe “lesivo del principio di democrazia diretta”, derivante dal fatto che lo Statuto della Calabria esclude il referendum abrogativo di norme statutarie. Ora, in tale materia lo Statuto è sovrano e non è affatto tenuto a prevedere un referendum abrogativo delle norme contenute nella legge elettorale regionale, cosa che il ricorso governativo dà, invece, per scontata. Al contrario, nei confronti dell’intero Statuto è previsto *ex art. 123, c. 3, Cost.* un referendum popolare che si tiene su iniziativa di un cinquantesimo degli elettori della Regione o di un quinto dei componenti il Consiglio regionale, per cui si può affermare che il “principio di democrazia diretta” (dizione quanto mai infelice, con la quale probabilmente si vuole alludere alla competenza statutaria di disciplinare “l’esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione” *ex art. 123, c. 1, Cost.*) viene ad essere più fortemente tutelato proprio dall’inserimento nello Statuto di disposizioni di principio in materia elettorale.

4. Valutazioni sul merito delle scelte compiute

Venendo ora a qualche considerazione di merito sulle disposizioni dello Statuto calabrese in materia di forma di governo, occorre subito sgombrare il campo dalle accuse rivolte allo stesso di avere adottato una soluzione “ibrida” o “strabica”, che avrebbe il torto di mescolare elementi presidenziali e parlamentari⁽²¹⁾. Infatti il modello definito come “neoparlamentare”, che è quello prescelto nella normativa transitoria, è di per se stesso un ibrido, che mescola aspetti tratti da diverse forme di governo e quasi non esiste in natura, visto che l’unico Stato ad averlo adottato dal 1996, quello di Israele, l’ha abbandonato nel 2001⁽²²⁾. Non a caso i suoi sostenitori fanno riferimento alla forma di governo adottata per le Province ed i Comuni a partire dal 1993, la cui recezione a livello regionale dovrebbe suscitare qualche perplessità sia per le diverse dimensioni territoriali sia e soprattutto per le diverse competenze, che per le Regioni sono più politiche (legislative, di indirizzo e programmatiche) che amministrative.

L’obiezione di fondo rivolta contro l’impostazione dello Statuto calabrese è quella di avere operato un “ritorno all’indietro”, al periodo in cui i Consigli erano liberi di “fare e disfare giunte”, mentre le assemblee dovrebbero limitarsi ad indirizzare e controllare un esecutivo, al quale il popolo, che ne è il titolare, assegnerebbe direttamente “tutto il potere”⁽²³⁾. L’idea che sta alla base della critica è che l’esigenza della governabilità deve nettamente prevalere su quella della rappresentatività. Il fatto che anche l’organo parlamentare provenga dal voto popolare e che esso soltanto sia l’espressione del pluralismo politico-sociale e la sede nella quale è chiamata ad esprimersi l’opposizione, diventa secondario, visto che il voto “che

(21) V. A. BARBERA, in A. TROCINO, *art. cit.* e G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità*, cit., p. 2.

(22) Sulle numerose ibridazioni che caratterizzano il modello della elezione popolare e diretta v. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in www.costituzionalismo.it, p. 4.

(23) Cfr. S. CASSESE, *Il passo indietro della Calabria*, in *Corriere della Sera*, 9 agosto 2003.

conta” ai fini dell’attribuzione e della gestione del potere è quello dato al titolare del potere esecutivo.

Al di là della critica di fondo alla cultura “decisionista” che sta alla base di tale impostazione ⁽²⁴⁾, questa, nello specifico del dibattito sulla forma di governo regionale, sostenendo la necessità di rendere i due poteri, esecutivo e legislativo, autonomi l’uno dall’altro e di trasformare l’organo parlamentare in “contropotere” nei confronti del Governo, fa implicitamente riferimento al modello di governo presidenziale puro, vigente negli Stati Uniti. Ma non è affatto questo il modello previsto dalla Costituzione, né, come si è visto, gli Statuti potrebbero introdurlo in via derogatoria. Infatti l’idea della totale separazione dei poteri e di un organo parlamentare forte, che sappia controbilanciare il potere dell’esecutivo, implicherebbe che non vi fosse né rapporto di fiducia né scioglimento anticipato dell’assemblea, cosa che l’art. 126 Cost. esclude.

Un modello autenticamente presidenziale sarebbe stato sicuramente più equilibrato rispetto a quello adottato. Infatti nello schema ibrido, definito da alcuni come “neoparlamentare”, da altri come “forma di governo ad elezione diretta del Primo ministro” ⁽²⁵⁾, si possono produrre due diversi esiti: o la maggioranza parlamentare riesce a condizionare il capo dell’esecutivo, come si è in gran parte verificato nell’esperienza israeliana, o al contrario questi è in grado di imporre la sua volontà anche contro una maggioranza recalcitrante. Nel primo caso la forma di governo funziona come una variante, non necessariamente maggioritaria, di quella parlamentare, nel secondo come una forma di governo “presidenzialistica”, in quanto caratterizzata da un netto squilibrio a vantaggio della persona posta al vertice dell’esecutivo, la quale può in qualsiasi momento imporre lo scioglimento dell’assemblea, anche contro la volontà della sua maggioranza, mentre l’arma della sfiducia è spuntata, risolven-

(24) Per la quale rinvio a A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura*, cit.

(25) Cfr. per la prima definizione, che ripropone quella formulata da Duverger nel 1956, A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 200 ss., per la seconda M. OLIVETTI, *L’elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, p. 82 ss.

dosi in pratica nell'autoscioglimento dell'organo parlamentare. Lo squilibrio è ancora più netto nel modello previsto dalla Costituzione, nel quale il venir meno del Presidente per qualsiasi ragione determina lo scioglimento del Consiglio e quindi paradossalmente impedisce alla maggioranza consiliare di dare attuazione al programma approvato dagli elettori, anche quando non si sia rotto il rapporto di fiducia. Si rifletta, inoltre, all'ipotesi, che è perfettamente possibile, del trasformismo presidenziale, cioè di un Presidente che nel corso del mandato, utilizzando la minaccia delle dimissioni e del conseguente scioglimento del Consiglio, cambi maggioranza rispetto a quella scaturita dalle elezioni. Infatti, come è stato giustamente notato, il sistema dell'elezione diretta non è "in grado di imporre la fedeltà del Presidente della Giunta regionale alla coalizione di maggioranza, ma solo di impedire che il Presidente rimanga privo di una maggioranza" ⁽²⁶⁾.

Inoltre, da un'analisi comparata risulta che gran parte delle democrazie "maggioritarie" non prevedono affatto l'elezione popolare diretta del Primo ministro, ma attribuiscono un ruolo cerniera determinante alla maggioranza parlamentare, che di regola è di legislatura. Né è possibile equiparare l'elezione diretta del vertice del potere esecutivo a qualsiasi indicazione politica dello stesso. Infatti, tra elezione popolare di diritto e di fatto del Primo ministro vi sono differenze sostanziali. Nel primo caso il corpo elettorale si pronuncia direttamente sulla persona del candidato alla carica con un voto separato rispetto a quello con il quale elegge il Parlamento, mentre nel secondo vota solo per l'assemblea ed è la conquista della maggioranza dei seggi da parte di un partito o di una coalizione che determina la nomina a Primo ministro del rispettivo *leader*. In secondo luogo, il Primo ministro deve saper conservare la fiducia della propria maggioranza e, se la perde, può essere sostituito da un altro esponente della stessa, nel corso della legislatura, quindi non è affatto inamovibile. Più in generale la blindatura della persona posta al vertice dell'esecutivo può risultare assai nega-

(26) Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 325.

tiva, in quanto, oltre a produrre “ribaltoni” presidenziali, può consentire il “galleggiamento” per tutta la legislatura di un governo “stabile”, ma assolutamente inefficiente e che non gode dell’effettivo sostegno della maggioranza parlamentare, ma è imbalsamato grazie all’agitazione della minaccia dello scioglimento automatico del Consiglio.

Quanto all’accusa allo Statuto della Calabria di “ritorno all’indietro”, ad un contesto nel quale i partiti e il Consiglio sarebbero liberi di imporre qualsiasi governo regionale, anche in contrasto con la volontà manifestata dagli elettori, la verità è che nessuna disposizione dello Statuto ripropone un modello di tipo parlamentare-assembleare. Ed infatti il Consiglio, se non elegge il Presidente indicato dal voto popolare, viene sciolto e lo stesso effetto consegue alle dimissioni del Presidente determinate dall’approvazione di una mozione di sfiducia o dal voto negativo sulla questione di fiducia posta dal Presidente. La principale variante rispetto al modello della elezione diretta sta nel fatto che per una sola volta nel corso della legislatura il Presidente può essere sostituito dal Vicepresidente, eletto insieme a lui ed espressione della stessa maggioranza, nelle ipotesi in cui venga meno per cause naturali, non politiche o comunque non derivanti dalla rottura del rapporto di fiducia tra Presidente e maggioranza consiliare. Che questa evenienza non sia sconvolgente è dimostrato dal fatto che anche uno degli autori fra quelli che da tempo hanno auspicato l’introduzione in Italia di una forma di governo “neoparlamentare”, aveva nella sua proposta originaria previsto che per una sola volta nel corso della legislatura il Primo ministro eletto dal popolo potesse essere sostituito mediante l’approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, alla luce dell’opportunità che “senza mutare nella sostanza l’indirizzo politico” il *Premier* potesse essere sostituito ed aveva affermato che con tale limitazione “le linee-guida di una democrazia di indirizzo non sarebbero quindi smentite”⁽²⁷⁾. Ebbene, lo Statuto calabrese fa molto di meno: non dà al Consiglio il potere di sostituire liberamente il Presidente nel

(27) Cfr. A. BARBERA, *Una riforma*, cit., pp. 213-214.

corso della legislatura, ma prevede in ipotesi estranee al rapporto di fiducia la nomina di un nuovo Presidente anch'esso indicato dal corpo elettorale. Paradossalmente sono proprio i più aspri critici della soluzione "calabrese" a riesumare il modello consiliare *d'antan*, quando sottolineano che l'unica alternativa praticabile al modello rigido dell'elezione diretta sarebbe l'elezione consiliare nel quadro di una forma di governo parlamentare "tradizionale" ⁽²⁸⁾.

Quanto al rilievo critico per cui le dimissioni volontarie del Presidente, non determinate da un voto di sfiducia, lo esporrebbero alle manovre e ai condizionamenti dei partiti della coalizione di maggioranza, si può opporre che un Presidente che continui a godere del consenso della maggioranza, di fronte a fibrillazioni di sue singole componenti può rifiutarsi di dimettersi e, con il consenso della Giunta, porre la questione di fiducia su tutti gli atti più importanti di competenza del Consiglio o "su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale" (art. 37, c. 3, St. Calabria), il cui mancato accoglimento a maggioranza assoluta dei consiglieri determina le sue dimissioni e lo scioglimento del Consiglio. Se, poi, il Presidente non gode più del consenso della maggioranza del Consiglio e neppure della Giunta, vi è da chiedersi come possa governare, a meno che non si pensi che possa farlo anche contro la sua stessa maggioranza o cambiando i contorni della maggioranza.

Si può, invece, discutere se la soluzione calabrese della sostituzione con un Vicepresidente eletto dal popolo, a mio avviso legittima, sia anche la più convincente. Si tratta, infatti, di una suggestione tratta dal modello presidenziale che, trapiantata nel contesto italiano, potrebbe incoraggiare la stipulazione in sede politica di un "patto della staffetta" che renderebbe ineluttabile la sostituzione del Presidente nel corso della legislatura. Ma nell'ipotesi dell'elezione indiretta, prevista nello Statuto della Calabria, sono ovviamente possibili altre soluzioni, come quella del subentro di un Vicepresidente designato dallo stesso Presidente tra i membri della Giunta di origine consiliare (che

(28) Cfr. G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità*, cit., pp. 2-3.

possono vantare una legittimazione popolare) o di un consigliere eletto a maggioranza assoluta dal Consiglio. Nella seconda ipotesi è possibile anche immaginare una norma “antiribaltone”, in base alla quale la maggioranza assoluta che aveva eletto il Presidente ed approvato il programma debba essere autosufficiente, nel senso che risultino ininfluenti i voti dei consiglieri che si siano spostati dall’opposizione alla maggioranza o viceversa, pena lo scioglimento automatico del Consiglio.

In definitiva la soluzione calabrese non consente affatto al Consiglio di decidere sulla vita o sulla morte del governo regionale, ma permette solo la sostituzione del Presidente in alcuni casi. Chi in nome di un modello maggioritario critica questa ipotesi come “parlamentare-assembleare” dimostra di essere più realista del re. Infatti, dovrebbe allora arrivare alla conclusione che nel Regno Unito, visto che in caso di dimissioni il Primo ministro può essere sostituito nel corso della legislatura, sarebbe la Camera dei Comuni a fare e disfare i governi e la patria del “modello Westminster” costituirebbe un esempio di parlamentarismo assembleare. In sostanza si arriva ad ipotizzare un funzionamento maggioritario della forma di governo che non esiste nella realtà: non nelle forme di governo parlamentari maggioritarie, nelle quali non vi è insostituibilità del Primo ministro, non in quella presidenziale, nella quale al Presidente dimissionario, rimosso dalla carica o deceduto subentra il Vicepresidente fino alla fine del mandato.

5. Conclusioni

La questione di fondo che soggiace al dibattito sulla forma di governo delle Regioni è quella dell’esigenza, innegabile e da tutti avvertita, di operare un riequilibrio tra Presidente e Consiglio, dal momento che l’applicazione della normativa transitoria ha determinato un netto sbilanciamento a danno dell’organo parlamentare.

Non vi è dubbio che tale riequilibrio richieda la previsione di strumenti che non riguardano la formazione e la crisi del go-

verno regionale e che l'inventiva dei Consigli regionali debba esercitarsi anche su questo terreno in sede di predisposizione e di approvazione degli Statuti. Ma qui da un lato vi è il rischio che i Consigli, a compensazione della perdita di ruolo che il modello dell'elezione diretta comporta, introducano previsioni volte a svuotare i poteri del Presidente, dando vita ad una soluzione incoerente e mal funzionante, senza che d'altro lato le disposizioni statutarie sulla ripartizione dei poteri restituiscano al Consiglio un ruolo significativo. Infatti è dubbio che possa svolgere un ruolo di indirizzo e di effettivo controllo un Consiglio che non abbia nessuna voce né sulla formazione del governo regionale, né sul programma iniziale di questo, né sulla sua attuazione nel corso della legislatura (a causa della spada di Damocle rappresentata dal ricatto delle dimissioni volontarie e quindi dello scioglimento anticipato). In particolare l'eventuale mantenimento della previsione *ex* normativa transitoria della possibilità del "voto disgiunto" e dell'attribuzione del premio di maggioranza sulla base del risultato elettorale conseguito dal Presidente inficia all'origine qualsiasi possibilità di valorizzare il ruolo del Consiglio.

Tale valorizzazione non deriva dalla "nostalgia dell'impotenza", non ripropone alcuna velleità assembleare, ma vuole semplicemente riaffermare che una democrazia pluralistica, per essere effettivamente tale, richiede modelli di forma di governo basati sull'equilibrio tra i poteri e su una corretta ripartizione di funzioni.