

Annotazioni sul “caso Calabria”: l'autonomia statutaria al giudizio della Corte (*)

di Enzo Balboni

Sommario

1. *Premessa.* – 2. *Il ricorso governativo: alcuni profili processuali.* – 3. *Il significato della riforma nei lavori preparatori ed alla luce delle evoluzioni successive.* – 4. *La potestà regolamentare regionale dopo la l. cost. 1/1999: cenni.* – 5. *La forma di governo regionale.* – 6. *Tipicità e confini del contenuto dello Statuto.* – 7. *La materia elettorale tra Statuto, legge statale e legge regionale.*

1. Premessa

Il ricorso che l'Avvocatura dello Stato ha proposto su incarico del Governo offre spunti per una riflessione giuridica e istituzionale sull'ampiezza dell'autonomia statutaria regionale, riconosciuta ed ampliata dalla legge costituzionale n. 1 del 1999.

Nella presente stagione di quasi assoluta sterilità nella produzione dei nuovi Statuti regionali, l'occasione si segnala, dunque, al di là dei meriti o demeriti del caso calabrese qui commentato, per il coraggio che la classe politica locale ha dimostrato nel prendere una posizione, uscendo così dal *surplace* che attanaglia invece tutte le altre Regioni.

D'altronde, non può stupire quest'inerzia, rispetto a forze politiche locali-regionali che dimostrano, una volta di più, di essere troppo timide rispetto alle decisioni, o meglio alle indecisioni dei centri nazionali di indirizzo politico e amministrativo. Così che la difficoltà di questi centri nel prendere la prima (in senso cronologico) determinazione al riguardo, concernente

(*) Questo testo è destinato alla pubblicazione negli *Studi in onore di Fausto Cuocolo*.

i principi della legge elettorale, blocca di fatto ogni ulteriore passaggio. Le “Regioni senza regionalismo” ⁽¹⁾ sono, attualmente, nel fondo di questa strettoia.

2. *Il ricorso governativo: alcuni profili processuali*

2.1. Il ricorso si apre con una premessa nella quale si richiama con brevi cenni la “sistematica precisione” con cui la Costituzione disegna la potestà statutaria regionale, procedendo anche a una “rigorosa delimitazione” della stessa ed alla codificazione di una “specifico disciplina del sindacato di costituzionalità del suo esercizio”.

Seguono poi le singole, puntuali censure, che possono essere raggruppate intorno ad alcuni nuclei tematici:

- violazione dell'art. 136, u.c., in quanto lo Statuto manterrebbe “una forma di elezione sostanzialmente diretta a suffragio universale” del Presidente, ma non connetterebbe sempre alle dimissioni di questi lo scioglimento del Consiglio;

- eccesso rispetto al contenuto tipico che la Costituzione “fissa rigidamente” per lo Statuto: così in tema di disciplina del rapporto di impiego alle dipendenze della Regione, di tributi regionali e di legislazione elettorale;

- anche in correlazione alle censure di cui al punto precedente, invasione della materia elettorale, che la Costituzione riserverebbe all'esercizio della potestà legislativa statale e regionale, nonché della materia tributaria;

- violazione dell'art. 121 Cost., per l'attribuzione di una sia pur limitata potestà regolamentare al Consiglio e non invece alla Giunta.

È opportuno premettere che in questa sede ci si soffermerà solo su alcune delle questioni sollevate dal ricorso.

(1) Espressione particolarmente felice già usata, in un altro contesto, in un omonimo saggio di G. PASTORI, in *Il Mulino*, 1980, n. 268, p. 204 ss. In generale, sull'autonomia statutaria regionale, si rinvia all'ampio saggio, con ricca bibliografia, di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni: verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002.

2.2. Nelle conclusioni, il Governo chiede alle Corti non solo di dichiarare l'illegittimità della "deliberazione legislativa statutaria", ma anche di "inibirne la promulgazione". Senza entrare, per ora, nel merito del ricorso, queste conclusioni potrebbero apparire, per certi aspetti, addirittura riduttive.

Come è noto, anche alla luce della sent. C. cost. 304/2002 e della l. 151/2003, dalla prima pubblicazione della deliberazione sul Bollettino ufficiale regionale decorrono sia il termine per l'impugnazione della stessa davanti alla Corte, sia quello per chiedere il referendum popolare di conferma della medesima.

Alcune leggi regionali di attuazione dell'art. 123, c. 3, Cost., come la legge regionale Emilia-Romagna 29/2000, hanno espressamente previsto che l'introduzione del giudizio precluda la consultazione referendaria e che, nel caso che quest'ultima sia stata già richiesta, conservi validità solo in caso di rigetto della questione di costituzionalità. Anche la Calabria si è dotata di una legge regionale *ad hoc* (35/2001), che però non disciplina il rapporto tra controllo di costituzionalità ed operazioni referendarie.

Esiste dunque, almeno in astratto, il rischio che queste due fasi eventuali del procedimento di revisione statutaria si sovrappongano, con gli intuibili inconvenienti già segnalati dalla dottrina⁽²⁾. La possibilità concreta che ciò si verifichi è ridotta, in realtà, dalla particolare celerità che l'art. 9 della l. 151/2003, nel novellare gli artt. 31 e 35 della l. 87/1953, ha impresso al giudizio in via d'azione⁽³⁾: tuttavia, ed è soprattutto questo che

(2) Per tutti, vedi R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (curr.), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 72. Il Consiglio regionale pare avere assunto, in effetti, un atteggiamento (giustamente) battagliero, avendo approvato il 15 settembre 2003 un ordine del giorno in cui prende posizione a favore di una rapida decisione del giudizio sul nuovo Statuto, del quale afferma la piena legittimità. Se pare assolutamente giustificabile la volontà del Consiglio di difendere il frutto della propria volontà di "auto-riforma" (così si chiamava l'apposita Commissione per la revisione dello Statuto), i difetti della disciplina descritti nel testo non prevengono il rischio che il sistema sia sottoposto a fortissime tensioni.

(3) Ci si riferisce al nuovo testo dell'art. 35 cit., c. 1, secondo il quale "la Corte costituzionale fissa l'udienza di discussione del ricorso entro novanta giorni dal deposito

qui si vuole sottolineare, ai sensi dell'art. 9 cit., qualora le operazioni referendarie fossero iniziate, sarebbe anche possibile chiedere alla Corte di sospendere l'“esecuzione dell'atto impugnato”⁽⁴⁾. In quel caso, tuttavia, si porrebbe il problema di stabilire se lo svolgimento delle operazioni e, ipoteticamente, della consultazione referendaria possano comportare “il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica”: quesito al quale, in linea di principio, darei risposta positiva⁽⁵⁾.

3. *Il significato della riforma nei lavori preparatori ed alla luce delle evoluzioni successive*

3.1. Dai lavori preparatori emerge piuttosto chiaramente che lo scopo della riforma era, in primo luogo, ampliare l'autonomia statutaria delle Regioni, ritenuta un elemento importante per la loro (ri)qualificazione politica e costituzionale e per il rinnovamento del regionalismo italiano; in secondo luogo, prevedere in via transitoria una forma di governo di tipo ‘neoparlamentare’ o ‘con governo di legislatura’⁽⁶⁾.

dello stesso”.

(4) In proposito cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – SERVIZIO STUDI, *La legge 5 giugno 2003, n. 131, Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3. Commento agli articoli*, Quaderni n. 36, Roma, 2003, 275, p. 284 ss., nonché C. PINELLI, *sub art. 9*, in ASTRID. Desta perplessità soprattutto l'idea che una legge ordinaria possa prevedere disposizioni sulla sospensione dell'efficacia di altri atti del medesimo rango.

(5) È ben diverso da questo il recente caso di referendum consultivi regionali su proposte di iniziativa legislativa costituzionale, a proposito del quale mi permetto di rinviare al mio *Il referendum consultivo nello Stato – comunità: perché vietarlo?*, in *Le Regioni*, 2001, p. 216 ss. D'altronde, a voler sottilizzare, il *periculum* potrebbe forse configurarsi con diverse nature e gradi di intensità a seconda che ci si riferisca alla decorrenza del termine per la richiesta del referendum, allo svolgimento delle operazioni referendarie oppure alla proclamazione dei risultati delle stesse (la promulgazione della legge statutaria non potrebbe certo avvenire, in pendenza del giudizio).

(6) In questo senso le dichiarazioni di molti importanti esponenti politici, non solo della maggioranza. Cfr., ad esempio, le dichiarazioni del relatore on. Soda presso la I Commissione della Camera l'11 febbraio 1999 e presso l'Aula il 22 febbraio 1999, dell'on. Maccanico, Presidente della I Commissione, presso l'Aula della Camera il 22 febbraio 1999 (“con questa proposta di legge costituzionale, in sostanza, avviamo

Queste determinazioni sono frutto di un compromesso. Inizialmente, l'intenzione prevalente sembrava solo essere quella di introdurre un drastico rafforzamento degli esecutivi nella forma di governo regionale (confermando la tendenza iniziata con l. 43/1995) ⁽⁷⁾: l'idea di una ben più ambiziosa apertura all'autonomia regionale derivò, più che altro, dalla difficoltà di convincere parte della maggioranza ad approvare per le Regioni una forma di governo poco gradita, che inevitabilmente sarebbe stata poi – e con maggior forza – proposta anche per il livello statale ⁽⁸⁾.

Nel lungo iter legislativo non mancarono i colpi di scena: al Senato, ad esempio, improvvisamente il Governo si dichiarò favorevole a due emendamenti di esponenti della maggioranza tesi a sopprimere l'inciso "salvo che lo Statuto disponga diversamente" e, con esso, l'autonomia regionale ⁽⁹⁾.

in modo concreto in quest'aula il dibattito sul federalismo"); del sen. Villone, Presidente della I Commissione del Senato, presso la Commissione medesima il 27 maggio 1999 (laddove osserva "come la scelta di un modello federale implichi necessariamente il riconoscimento dell'autonomia di ogni singola Regione nella definizione della propria forma di governo") ed il 3 giugno 1999; del relatore, sen. Fisichella, presso l'Aula del Senato il 16 giugno 1999.

(7) Cfr. le dichiarazioni del ministro Amato e dell'on. Cerulli Irelli presso la I Commissione della Camera l'1 febbraio 1999. Vedi anche V. CERULLI IRELLI, *Intervento*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 136. Anche M. CARLI, C. FUSARO, *Premessa generale*, in M. CARLI, C. FUSARO (curr.), *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in *Commentario della Costituzione* fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2002, 6, 13 ricordano come questa l'iniziativa per l. cost. 1 del 1999 sia nata soprattutto per dare copertura ad una delle numerose riforme regionaliste a costituzione invariata. L'ambiguità si riflette ancora nell'intitolazione della legge, che reca in primo luogo un riferimento alla forma di governo transitoria ("elezione diretta del Presidente della Giunta regionale") e solo in secondo luogo la menzione del principio di "autonomia statutaria delle Regioni".

(8) Questo pare di capire da una serie di dichiarazioni, tra le quali cfr. in particolare quelle dell'on. Novelli e dell'on. Soda presso l'Aula della Camera il 22 febbraio 1999.

(9) Cfr. le votazioni presso l'Aula del Senato il 22 giugno 1999 sugli emendamenti presentati dall'on. Manzella e dall'on. Passigli, nonché le dichiarazioni, favorevoli, del Governo, dei senn. Mazzucca Poggiolini e Rotelli e quelle, sfavorevoli, dei senn. Elia, D'Onofrio, Fumagalli Carulli, Villone, Pieroni e Marchetti. L'opposizione a questi emendamenti, peraltro, era basata su argomenti che andavano dal favore per l'autonomia regionale, alla ritenuta opportunità di mantenere gli equilibri politici raggiunti alla dichiarata ostilità a qualsiasi rafforzamento dell'esecutivo.

Come che sia, anche questi emendamenti furono respinti ed il risultato fu incontrovertibilmente di aprire alle Regioni un vasto ventaglio di opzioni, *in primis* rendendo possibile l'introduzione del cd. cancellierato (elezione del Capo dell'esecutivo da parte dell'assemblea legislativa, con previsione della 'sfiducia costruttiva')⁽¹⁰⁾.

3.2. Nel tracciare un disegno schematico della nuova potestà statutaria regionale, non può poi dimenticarsi che la l. cost. 3 del 2001 ha riformulato l'art. 114 Cost., iscrivendo in modo solenne in capo al Titolo V che "[...] le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

La principale differenza rispetto ai precedenti artt. 114-115 Cost. sta proprio nell'enfasi con cui si sottolinea il valore fondamentale delle potestà statutaria assegnata agli enti autonomi (sebbene non identica per Regioni, da un lato, ed enti locali dall'altro). Infatti, i "poteri e funzioni propri" erano già riconosciuti nel testo anteriore: dunque, la novità sta proprio nella

(10) Cfr. dichiarazioni presso l'Aula della Camera dell'on. Migliori il 2 marzo 1999 e dell'on. Calderisi il 22 febbraio 1999. In particolare, il 2 marzo 1999 l'on. Migliori illustrava un proprio emendamento, con il quale "si [voleva] fare un richiamo più tecnico che politico alla coerenza del sistema: nell'ipotesi in cui gli Statuti regionali... [avessero scelto] l'ipotesi di questa forma di governo ne [avrebbero dovuto] sposare le conseguenziali norme inerenti allo scioglimento del Consiglio regionale. Altro ragionamento si potrebbe fare nell'ipotesi in cui le Regioni scegliessero, nei propri Statuti, la forma di governo del cancellierato. In tal caso ci troveremmo di fronte alla possibilità di scelte diverse per quanto riguarda lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali". L'emendamento, con il favore del Governo e del relatore, fu poi approvato.

Va segnalato che parte della dottrina (cfr. tra i primi G.U. RESCIGNO, *La forma di governo negli Statuti regionali*, intervento al seminario dell'8 giugno 2001 a Bologna organizzato dal Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna) ha ritenuto inammissibile la previsione della sfiducia costruttiva, ritenendo che questo determini un aggravamento dell'istituto della sfiducia, disciplinato in modo completo e vincolante già dall'art. 126, c. 2, Cost. Condivido questa prospettiva, ma con una precisazione: il carattere costruttivo della sfiducia non potrebbe essere previsto come condizione di validità della mozione, giusta il chiaro vincolo costituzionale, ma ben potrebbe essere previsto come condizione di neutralizzazione di quel peculiare effetto 'collaterale' della sfiducia, che è lo scioglimento del Consiglio.

Gli atti del seminario citato sono reperibili online all'indirizzo: <http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/commstat/iniziative/INIZIATIVE2001/seminari2001.htm>

menzione – e al primo posto – dell'autonomia statutaria⁽¹¹⁾.

Ciò corrisponde all'idea, consolidata in dottrina e – come si è visto – ripresa anche nei lavori preparatori della l. cost. 1/1999, che la *potestas condendi statuti* è un elemento indispensabile della nozione di autonomia⁽¹²⁾, forse meno significativo, a prima vista, dei poteri sostanziali attribuiti a ciascun ente, ma in realtà non meno qualificante, soprattutto dal punto di vista teorico.

4. La potestà regolamentare regionale dopo la l. cost. 1/1999: cenni

Venendo al merito del ricorso, premetto che l'ultimo profilo di censura indicato, ossia la spettanza della potestà regolamentare nell'ordinamento regionale, è già stato oggetto di riflessione in giurisprudenza e dottrina, benché attenda ancora chiarimenti dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato: su tale profilo, dunque, non mi soffermerò in questa sede⁽¹³⁾.

(11) Da questo punto di vista dissento da A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (cur.), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 59, laddove ritiene che l'unica norma nuova nella l. cost. 3/2001 in tema di Statuti regionali sia quella che aggiunge all'art. 123 il c. 4 (sul Consiglio delle autonomie). Concordo invece con l'Autrice laddove ritiene che la l. cost. 3/2001 abbia inteso confermare la l. cost. 1/1999, che l'aveva d'altronde anticipata nella *ratio*.

(12) Così, tra gli altri, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (curr.), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 209. In senso più ampio, il fatto che lo Stato rinunci ad imporre un modello unico per gli enti autonomi segna un passo avanti decisivo verso un regionalismo più intenso ed effettivo: secondo A. RUGGERI, *Introduzione*, *ibidem*, p. 9, "il regionalismo dell'uniformità [...] si combatte solo gettando il seme per la edificazione di un regionalismo differenziato ed asimmetrico, in seno al quale ciascuna Regione possa ricercare da sé le vie originali della propria autodeterminazione e del proprio sviluppo".

(13) Mi limito a rinviare a: E. BALBONI, M. MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 2002, p. 609 ss.; Q. CAMERLENGO, *La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune*, in *Le Istituzioni del Federalismo 2002*, p. 61 ss.; a G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 417 ss. Per l'opinione citata nel testo vedi A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, cit., pp. 116-118, pp. 143-149.

Mi limito a segnalare che la scelta formulata dallo Statuto calabrese riprende un'opinione avanzata anche dalla dottrina, che riteneva che la novella dell'art. 121 Cost. avesse senz'altro trasferito la potestà regolamentare dal Consiglio alla Giunta: secondo tale opinione, la peculiare posizione della potestà regolamentare delegata ex art. 117, c. 6, Cost., primo periodo, che incide in materie sottratte a qualsiasi attribuzione normativa regionale, ne giustifica la devoluzione al Consiglio, anziché alla Giunta.

5. *La forma di governo regionale*

5.1. Il primo motivo di ricorso avanzato dall'Avvocatura dello Stato attiene al problema dell'ampiezza della potestà statutaria in tema di forma di governo regionale.

L'art. 33 St., il quale prevede che 1) gli elettori non eleggano, ma "indichino" il Presidente ed il Vicepresidente contestualmente all'elezione degli "altri consiglieri regionali"; 2) il Consiglio "nomini" il Presidente ed il Vicepresidente, subendo però lo scioglimento qualora non ratifichi l'indicazione degli elettori; 3) in caso di dimissioni del Presidente non causate dall'approvazione di una mozione di sfiducia (dunque anche in caso di crisi extraconsiliare), il Consiglio resti in carica, a condizione che, entro dieci giorni, nomini Presidente il Vicepresidente eletto (eventuali crisi successive, anche extraconsiliari, porteranno invece sempre e comunque allo scioglimento del Consiglio).

Un'altra norma interessante – ma superflua ai fini dell'impugnazione – è quella del c. 7 dell'art. 33 cit., secondo il quale "la carica di Presidente della Giunta regionale non può essere ricoperta per più di due mandati consecutivi", ma "non sono considerati eventuali mandati di durata inferiore a trenta mesi".

5.2. Già altrove ho espresso tutte le mie perplessità sulla forma di governo configurata come standard dall'art. 122 ss., in cui il Presidente non ha solo una legittimazione elettiva propria e distinta da quella del Consiglio, ma – e qui sta il vero proble-

ma – ha di fronte a sé un'assemblea esposta al continuo ricatto dello scioglimento, senza che peraltro sia preclusa la possibilità che proprio il Presidente favorisca il 'ribaltone', nel corso del proprio mandato, delle forze politiche che lo sostengono. Meglio sarebbe avere due organi con legittimazioni distinte e indipendenti e vincoli tali da escludere sempre e comunque i cambiamenti di maggioranza: la forma "neoparlamentare", praticata oggi a livello regionale, non mi convince affatto, mi sembra che assicuri solo la stabilità del Presidente, non quella delle maggioranze, né dell'indirizzo politico. Da questo punto di vista, non mi sembra affatto da scartare l'idea della sfiducia costruttiva, circondata da garanzie idonee a evitare che le crisi siano ripetute o prolungate⁽¹⁴⁾.

Il modello calabrese, in effetti, ha il merito di evitare che vicende personali del Presidente possano comportare lo scioglimento del Consiglio regionale⁽¹⁵⁾: sebbene il legame "genetico" tra i due componenti del *ticket* e la norma di cui al c. 7 non facciano tanto pensare ad un sistema di soluzione 'costruttiva' delle crisi politiche, quanto piuttosto – forse – ad un meccanismo per consentire e garantire le "staffette" di governo tra soggetti che si riferiscano a distinte componenti della coalizione

(14) Ho espresso queste considerazioni, tra l'altro, in *Pensieri quasi francescani sulla forma di governo regionale*, nel *Forum di Quad. cost.*, nell'ambito della nota polemica tra R. BIN (*Lettera di un Talebano ad un Fariseo*) e M. OLIVETTI (*Note «farisai-che» (?) su sfiducia costruttiva e norme «antiribaltone»*), che trae spunto da un passo del citato M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni: verso le Costituzioni regionali?* Condivide l'opinione critica sull'"equilibrio del terrore" che discende dal sistema *simul stabunt, simul cadent* anche G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (curr), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 210 ss. Nello stesso senso, cfr. L. CARLASSARE, intervento al seminario su *Le forme di governo negli Statuti regionali*, cit., che sottolinea l'eccezionalità di questa forma di governo nel panorama comparatistico e l'assonanza della fortissima posizione del Presidente della Regione con una certa tendenza all'autoritarismo, tipica dell'esperienza italiana. Vedi ora anche A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in www.costituzionalismo.it, che conferma, tra l'altro, come, nella legge in questione, il regime transitorio avesse un'importanza quasi preponderante, rispetto all'autonomia statutaria.

(15) Questo è uno dei principali meriti della formula dell'indicazione elettorale del *ticket*, da tempo messo in luce da parte della dottrina: cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 67.

elettorale ⁽¹⁶⁾.

5.3. Nessun dubbio che il sistema di elezione del Presidente della Giunta rientri nell'ambito della "forma di governo" (sulle ambiguità di questa nozione si tornerà più avanti).

Al di là di questo, il ricorso in commento propone l'interrogativo che – come era stato avvertito ⁽¹⁷⁾ – deriva dalla formulazione non limpida della l. cost. 1/1999: che cosa si deve intendere per elezione del Presidente a suffragio universale e diretto?

Da un lato, si può interpretare questa locuzione in modo formale e restrittivo, ritenendo che essa si riferisca ai casi in cui dal pronunciamento popolare deriva come conseguenza immediata e diretta, senza intermediazioni di sorta da parte del Consiglio, l'ascesa del soggetto designato alla carica presidenziale. È stato anche affermato che non potrebbe considerarsi diretta l'elezione del Presidente, se essa derivasse comunque dai risultati delle elezioni del Consiglio (es.: è eletto Presidente – senza ulteriori intermediazioni – il capolista della coalizione cui è attribuito il premio di maggioranza) ⁽¹⁸⁾. Dal lato opposto, si può sottolineare – come fa il ricorso – che la minaccia dello scioglimento del Consiglio in caso di mancata ratifica dell'indicazione popolare – ancorché quest'ultima non sia vincolante in senso stretto – comporta, sostanzialmente e di fatto, un'elezione diretta ⁽¹⁹⁾.

(16) Sull'impraticabilità delle staffette prenegoziate e predefinite, il cui archetipo sta nell'accordo Craxi-De Mita, che il primo disattese semplicemente affermando che le condizioni politiche erano cambiate e lui – come *incumbent* – se ne ergeva ad arbitro, ho già scritto in E. BALBONI, F. D'ADDABBO, A. D'ANDREA, G. GUIGLIA (curr.), *La difficile alternanza. Il sistema parlamentare italiano alla prova (1985-1987)*, Milano, 1988.

(17) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 63.

(18) B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, op. loc. ult. cit., il quale aggiunge che non potrebbe considerarsi "a suffragio universale e diretto" la forma di governo transitoria, che espressamente prevede il principio *simul stabunt, simul cadent*, perché altrimenti detta previsione sarebbe superflua rispetto a quella di cui all'art. 126, u.c., Cost.

(19) Anche su questo ha avuto luogo un vivace dibattito nel *Forum di Quaderni costituzionali* tra G. GUZZETTA (*Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese e Ancora sulla Statuto calabrese: una risposta a Volpi*) e M. VOLPI (*Sulla legittimità della Statuto calabrese in tema di for-*

Personalmente, credo che esistano argomenti di principio piuttosto forti a favore della prima delle due tesi. Oltre al dato letterale, mi sembra decisivo rilevare, come si è detto, che sia la l. cost. 1/1999, sia la l. cost. 3/2001 hanno inteso valorizzare l'autonomia statutaria regionale, come presupposto per un salto di qualità dell'esperienza autonomistica italiana: dunque, in base a noti principi ermeneutici, le disposizioni che si pongono in senso opposto a questi principi devono essere interpretate restrittivamente. Ciò concorre a convincere, insieme agli altri argomenti di ordine letterale, sistematico e comparato segnalati dalla dottrina, che quella prevista nello Statuto calabrese non sia un'"elezione a suffragio universale e diretto", poiché consiste solo in un'indicazione non direttamente vincolante, anche se assistita da una formidabile *astreinte*.

5.4. A sostegno dell'interpretazione estensiva della locuzione "elezione a suffragio universale e diretto", è stata portata anche la sent. 304/2002 della Corte costituzionale, che ha annullato una deliberazione statutaria marchigiana tesa ad intaccare il principio *simul stabunt simul cadent*, pur mantenendo la forma di governo definita dall'art. 5 della l. cost. 1/1999. In quell'occasione, la Corte ha affermato che "l'elezione del Presidente della Giunta [ai sensi dell'art. 5 cit.] è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto".

Alla luce di questa considerazione, si potrebbe concludere che lo Statuto calabrese – nel prevedere un sistema di elezione del Presidente simile a quello di cui all'art. 5 – non poteva legittimamente interrompere il legame di consequenzialità necessaria tra impedimento permanente o dimissioni del Presidente e scioglimento del Consiglio.

Deporrebbero in questo senso anche alcuni passaggi ulteriori della sent. 304, laddove la Corte sottolinea che le differenze tra art. 5 della l. cost. 1/1999 ed art. 126, c. 3, attengono solo alla sfera di applicazione temporale, mentre la loro *ratio* sarebbe la

ma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi e Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese), sostenitori, rispettivamente, della seconda e della prima tesi.

stessa.

Ancora una volta, però, ritengo che una corretta impostazione degli argomenti di principio consenta di evitare accostamenti impropri e forzature della Costituzione. È ben vero che la *ratio* delle due norme è identica e consiste nel consolidare la posizione del Presidente eletto dai cittadini: mi sembra però altrettanto vero che il contesto ed il significato specifico delle due disposizioni siano indiscutibilmente differenti.

La prima norma si inserisce nel contesto di una forma di governo che, pur essendo prevista solo in via transitoria, ha una compattezza ed una fisionomia molto precise e rigide. Dunque – sino a quando non sopraggiungeranno i nuovi Statuti – si applica il modello interamente e puntualmente definito dall'art. 5, senza alcuno spazio di autonomia delle Regioni: ed il principio dominante, in questo modello, consiste nel rafforzamento del vertice dell'esecutivo, anche al di là delle previsioni della legislazione elettorale vigente.

Una volta però che i nuovi Statuti sopraggiungano, il quadro si ribalta: recede il modello organicamente previsto per il periodo transitorio ed inizia una nuova fase del regionalismo, in cui il principio fondamentale è l'autonomia statutaria.

Si noti: anche in questa nuova fase, il rafforzamento del vertice dell'esecutivo resta un elemento importante. È convincente la tesi di chi ⁽²⁰⁾, anche argomentando dalla riforma dell'art. 126 Cost., ritiene che tutti gli Statuti debbano rispettare un principio costituzionale implicito, in forza del quale le crisi di governo regionali devono essere disciplinate in modo tale da poter essere risolte in tempi brevi, anche mediante ipotesi di scioglimento anticipato ove non si trovino rapidamente soluzioni diverse.

Tuttavia, l'interpretazione del nuovo art. 121 ss. Cost., dopo la conclusione del periodo transitorio, deve essere condotta alla luce.

(20) R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., p. 61 ss.

6. Tipicità e confini del contenuto dello Statuto

Quanto ai motivi di impugnazione, tesi a far valere i limiti – asseritamente rigorosi e puntuali – al contenuto tipico degli Statuti, osservo che questo è forse, in realtà, il punto più debole di tutto il ricorso.

È opinione unanime, nella dottrina, che l’inserimento nell’ambito del contenuto necessario dello Statuto dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” della Regione ha allargato notevolmente la portata normativa di questa fonte del diritto, i cui confini sono difficili da regolare, oggi. Anche attraverso la codificazione di eventuali nuovi diritti fondamentali, supplementari ed ulteriori rispetto a quelli previsti nella Costituzione ⁽²¹⁾, gli Statuti potranno avvalersi della clausola in questione come un vero e proprio “cavallo di Troia” per disciplinare pressoché qualsiasi materia afferente l’organizzazione e l’attività regionale ⁽²²⁾.

Il ricorso, probabilmente, se ne avvede, perché nel censurare i principi in tema di dirigenza pubblica regionale di cui all’art. 50, commi 4-6, non si limita a dedurre l’eccesso di competenza, ma aggiunge un argomento in più: che cioè, in un documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 21 marzo 2002, si sia affermato che la competenza (legislativa) regionale in tema di lavoro alle dipendenze della Regione trova “un limite invalicabile” nella contrattazione nazionale “che può a sua volta ricevere una regolamentazione di sostegno da parte del legislatore nazionale”.

In questa sede, peraltro, non intendo soffermarmi sui complessi problemi del riparto di competenze tra Regioni e Stato in materia di lavoro e, specificamente, di lavoro pubblico ⁽²³⁾: mi

(21) Nello stesso senso, cfr. M. CARLI, *L'autonomia statutaria*, in M. CARLI, C. FUSARO (curr.), *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., pp. 213-214.

(22) Così A. SPADARO, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (curr.) *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., pp. 79-85.

(23) Rinvio a G. D’AURIA, *Il lavoro pubblico dopo il nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2001, p. 753 ss.,

sembra però che la codificazione del ruolo della dirigenza regionale (preposta all'attuazione delle direttive e degli obiettivi politici) e di una sorta di *spoil system* rientri a pieno titolo tra i "principi sull'organizzazione regionale" e non collida con le linee fondamentali della disciplina statale vigente in materia.

7. La materia elettorale tra Statuto, legge statale e legge regionale

7.1. In relazione al punto specifico della materia elettorale e della disciplina sulle fonti del diritto in merito, occorrono alcune osservazioni ulteriori, che si ricollegano in parte a quanto osservato in tema di autonomia statutaria sulla forma di governo regionale.

Come è noto, il principale problema ermeneutico, sul quale fa leva anche il ricorso in commento, nasce dal fatto che, usualmente, la materia elettorale, ed in particolare le formule elettorali (proporzionali, maggioritarie, con premio di maggioranza, a turno unico o doppio, con collegamenti o apparentamenti, scorpori etc.) sono ritenute dalla dottrina una parte del più ampio tema della "forma di governo". Tuttavia, mentre l'art. 123 riserva la disciplina della forma di governo allo Statuto, l'art. 122 sembra assegnare la legislazione elettorale alla fonte legislativa regionale, nei limiti dei principi fondamentali⁽²⁴⁾.

Nel caso che ci occupa, l'art. 38 dello Statuto calabrese prevede, tra l'altro, che la legge regionale configuri "un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza, che garantisca il rispetto della scelta

nonché a T. TREU, *Diritto del lavoro e federalismo*, F. CARINCI, *Riforma costituzionale e diritto del lavoro* ed agli altri contributi in www.astrid-online.it

(24) I termini del problema sono efficacemente illustrati nel citato contributo di R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., p. 44 ss. Un panorama delle diverse opinioni avanzate in dottrina si trova in C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO (curr.), *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, cit., p. 80, p. 101 ss.

politica per il governo della Regione derivante dalla consultazione elettorale, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze". In questo modo, lo Statuto entra in modo sostanziale e diretto nella materia elettorale: così facendo, secondo il ricorso governativo, lo Statuto ha ecceduto dalle proprie competenze, invadendo una materia riservata alla legge regionale.

Orbene, anche il riferimento alla "forma di governo" può essere inteso almeno in due modi diversi, uno restrittivo ed uno espansivo.

Si può fare riferimento alla vastissima nozione dottrinale di "forma di governo" come "il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali", comprendendo in ciò anche la struttura, la composizione e le modalità di costituzione degli organi suddetti.

Oppure – secondo un'impostazione che ha raccolto consensi nella dottrina – si può interpretare la locuzione "forma di governo" con riferimento allo specifico contesto della l. cost. 1/1999, segnando una cesura più o meno netta tra questo ambito materiale e quello inerente il "sistema di elezione del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali", di cui all'art. 122, c. 1, Cost., che risulterebbe quindi rimesso al *tandem* legge regionale-legge statale.

A sostegno di questa tesi potrebbe invocarsi un passaggio dei lavori preparatori. Nel corso del dibattito in seno alla I Commissione del Senato ⁽²⁵⁾, il sen. Rotelli presentò un emendamento teso a riservare alla fonte statutaria la disciplina elettorale e quella delle condizioni di ineleggibilità e incompatibilità: ma il sen. Villone, Presidente della Commissione, oppose a ciò l'inopportunità di un irrigidimento di questa materia.

7.2. Personalmente, però, dubito che la cesura possa essere molto netta.

Oltre agli argomenti di principio già enunciati, concorre a dimostrarlo la stessa l. cost. 2/2001, che affida alle leggi rinforzate delle Regioni ad autonomia speciale "la forma di governo

(25) Nella seduta del 26 maggio 1999.

della Regione e, specificatamente, le modalità di elezione, sulla base dei principi di rappresentatività e di stabilità, del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e dei componenti della Giunta regionale, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa del popolo sardo e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo" (art. 3, in tema di Statuto della Sardegna).

A mio avviso il "nonché" segna il confine tra i temi che pertengono alla sfera della "forma di governo", e che dunque costituiscono una "specificazione" di questo, ed i temi che invece devono necessariamente essere contemplati dallo Statuto, pur non riguardando la "forma di governo".

D'altronde, la migliore dottrina ha insegnato che la *ratio* della riserva di legge è soprattutto quella di garantire che i diritti fondamentali dei cittadini – i diritti politici, in questo caso – siano regolati da norme approvate direttamente dai rappresentanti dei cittadini stessi, nel corso di un dibattito completamente pubblico ed aperto alle proposte ed alle critiche delle minoranze⁽²⁶⁾. Mi sembra che la procedura di adozione dello Statuto soddisfi queste esigenze in modo, se possibile, pieno, più del procedimento legislativo ordinario: se mai, l'art. 122, c. 1, Cost. può spiegare pienamente la sua efficacia nei confronti delle fonti secondarie regionali, che risultano notevolmente valorizzate dalla riforma del '99 e che, dunque, pare oggi opportuno limitare.

Anche nel passaggio dei lavori parlamentari, che si è prima citato, il problema emerse: dopo la replica del sen. Villone al sen. Rotelli, il sen. Manzella rilevò che il problema della rigidità della disciplina elettorale regionale doveva essere considerato alla luce non solo del (futuro) art. 122 Cost., ma anche del (futuro) art. 123. Purtroppo, questo proficuo spunto di discus-

(26) Cfr. per tutti F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. I, p. 143 ss.

sione non pare essere stato adeguatamente sviluppato, lasciando aperti i dubbi sui quali qui ci si è interrogati.

Resta fermo, in ogni caso, che l'autonomia regionale – si esprima essa con legge o con Statuto – incontra un limite preciso, ai sensi dell'art. 122, nella legge statale ⁽²⁷⁾: sul punto, peraltro, vedi *infra*.

7.3. Su un piano argomentativo differente, il ricorso governativo contro il nuovo Statuto della Regione Calabria lamenta che la collocazione (anche solo parziale) della disciplina elettorale nell'ambito dello Statuto produca un certo effetto di sottrazione della stessa agli istituti di democrazia diretta. In effetti, solo la legge può essere oggetto di referendum popolare abrogativo: lo stesso referendum *ex art.* 123 Cost., che pure non ha *quorum* di validità, richiede in ogni caso che prima il Consiglio regionale abbia approvato una proposta di modifica dello Statuto. A ciò si deve aggiungere che, come è ben noto, le innovazioni di maggior momento nella storia dei sistemi elettorali italiani sono state determinate proprio dal pronunciamento popolare del 1993, che ha fatto accantonare una formula alla quale la classe politica sembrava ancora legata, ma che la vasta maggioranza dei cittadini riteneva ormai superata.

In senso contrario, tuttavia, si può osservare che il problema della sottrazione al referendum abrogativo si ripropone in tutti i (numerosi) casi in cui lo Statuto, sovrapponendosi alla competenza legislativa regionale, provvederà ad irrigidire taluni principi fondamentali ⁽²⁸⁾. Ciò accadrà facilmente, ad esempio, nella materia dell'"organizzazione regionale" e così anche in molti altri ambiti, soprattutto se gli Statuti codificheranno nuovi dirit-

(27) Così ancora R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., p. 50, la quale ritiene che non possa comunque vietarsi in modo assoluto allo Statuto di stabilire alcuni principi nella materia elettorale.

(28) Va sottolineato che il problema si porrebbe allo stesso modo, a livello nazionale, nel caso di leggi costituzionali diverse da quelle espressamente elencate nella Costituzione, che la prevalente dottrina ritiene ammissibili (cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 2000, p. 165; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2002, p. 79 ss.) pur a fronte del rischio di un irrigidimento di aree estese e significative dell'ordinamento da parte di un'ipotetica larghissima maggioranza parlamentare (L. PALADIN, *op. loc. ult. cit.*).

ti fondamentali o principi sostanziali.

Ma – anche lasciando da parte quest’ultima possibilità controversa in dottrina – sarebbe assurdo sostenere che, in omaggio agli istituti di democrazia diretta, lo Statuto debba astenersi dal disciplinare temi che la Costituzione qualifica come suoi contenuti. Il problema, piuttosto, è se davvero un certo argomento rientri o meno nel contenuto costituzionalmente definito dello Statuto: ed è in questi termini che la questione va posta (cfr. *supra*).

7.4. In ogni caso, sia che la competenza regionale debba esercitarsi con legge o invece con Statuto, per avere un quadro coerente del sistema occorre considerare il rapporto tra art. 122, c. 1 ed art. 123, c. 1, Cost. nei due sensi. Molti commentatori si limitano a sottolineare che lo Statuto, pur avendo competenza quasi piena per la “forma di governo”, deve sottostare alla legislazione statale in tema di elezioni regionali. Ciò mi pare indiscutibile, ma egualmente mi sembra che non possa revocarsi in dubbio il fatto che la competenza legislativa statale è limitata all’ambito elettorale e non deve costituire il ‘grimaldello’ per entrare nella stanza “forma di governo” che, come si è detto, il legislatore costituzionale del 1999 e del 2001 ha inteso con tutta evidenza riservare alla competenza statutaria delle Regioni, per qualificarne l’autonomia politica con un rilievo senza precedenti nella storia repubblicana ⁽²⁹⁾.

Se dunque si guarda da entrambi i lati il problema della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, risulta rafforzata l’idea – sostenuta da tempo da un’attenta dottrina e recentemente richiamata ⁽³⁰⁾ – che la legge statale debba limitarsi a

(29) A. SPADARO, *I “contenuti” degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., p. 113 ss., ritiene che il c. 1 dell’art. 122 sia “una previsione che definire “incoerente” con l’art. 123 [...] appare a dir poco un eufemismo” e dubita che possa trattarsi di una svista, tanto sarebbe grave, giungendo a paventare che essa sia invece un modo per ampliare solo “nominalmente” la potestà di auto-governo delle Regioni, che resterebbe invece “tecnicamente” nelle mani dello Stato.

(30) Cfr. cfr. F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell’art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (cur.), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, cit., p. 31, p. 33, il quale ricorda la risalente proposta di Massimo Severo Giannini di una legge statale che prefiguri una pluralità di modelli elettorali.

prevedere principi davvero fondamentali, destinati solo a garantire la democraticità delle elezioni e, forse, la non incoerenza delle formule elettorali⁽³¹⁾: il resto spetta all'autonomia regionale, e non vedo perché mai gli elementi essenziali del sistema elettorale, quelli che più direttamente condizionano la forma di governo, non possano o debbano essere disciplinati dallo Statuto.

Esemplificativamente, la legge statale potrebbe senz'altro stabilire i principi riguardanti l'elettorato attivo e passivo, le modalità di presentazione delle candidature, la disciplina della campagna elettorale, le modalità di votazione e scrutinio – oltre che la durata delle cariche ed i casi di incompatibilità ed illeggibilità, giusta la lettera dell'art. 122, c. 1, Cost. Inoltre, la legge statale dovrebbe prevedere una serie di modelli schematici di formule elettorali, anche distinguendo a seconda che si mantenga o si abbandoni l'elezione diretta del Presidente della Regione⁽³²⁾: ad esempio, la legge statale potrebbe consentire formule elettorali proporzionali con premio di maggioranza, oppure formule maggioritarie pure o spurie etc., anche diffe-

(31) La Corte costituzionale, con sent. 201/2003, ha chiarito che "poiché manca a tutt'oggi una legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all'esercizio della competenza legislativa regionale". Parte della dottrina era di avviso diverso, ritenendo in questo specifico ambito necessaria la previa approvazione della legge cornice statale: anche perché appare molto difficile stabilire se i principi fondamentali vadano desunti dalla legislazione in tema di elezioni regionali – che prevede, ad oggi, una sola formula elettorale, con premio di maggioranza – o dalla legislazione in tema di elezioni in generale, o forse di elezioni politiche (sul punto cfr. R. TOSI, *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e di procedimento*, cit., pp. 50-51). Va ricordato che, nella decisione accennata, la Corte assume come riferimento addirittura il t.u.e.l. (d.lgs. 267/2000), nella parte in cui disciplina le incompatibilità tra cariche comunali e regionali.

(32) Sul punto, vedi l'opera cit. alla nt. 30, nonché, diffusamente, A. FERRARA, *La potestà legislativa delle Regioni ordinarie nella materia elettorale*, *ibidem*, p. 189 ss., specialmente p. 193, laddove si afferma che "la legge statale dovrà limitarsi a garantire gli standard minimi di democraticità e l'uniformità di trattamento su tutto il territorio del diritto di accesso alle cariche elettive". In senso differente, A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, cit., p. 121 ss., ritiene che una legge statale a più facce sia difficilmente realizzabile e comunque inutile, e che meglio sarebbe stato devolvere per intero il tutto allo Statuto regionale.

renziando i casi in cui il Presidente sia o non sia eletto direttamente dai cittadini. Più che l'uniformità, la legge statale dovrebbe garantire una certa razionalità di fondo delle scelte, che resteranno per il resto di integrale responsabilità regionale.

Lo Statuto, a sua volta, non dovrebbe scendere nei dettagli della disciplina elettorale (il che, peraltro, difficilmente accadrà, data la complessità della materia): ma ben potrebbe stabilire il modello elettorale, nell'ambito delle opzioni prefigurate dalla legge statale, e stabilire altri principi fondamentali (il voto di preferenza, la misura del premio di maggioranza etc.). Il resto della disciplina dovrebbe necessariamente essere raccolto nella legge regionale, con assoluta esclusione di qualsiasi integrazione normativa da parte di fonti secondarie.