

Rivista N°: 3/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 24/07/2015

AUTORE: Nicolò Zanon *

QUANTUM MUTATUS AB ILLO... PIERO ALBERTO CAPOTOSTI GIUDICE COSTITUZIONALE E LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE **

1.

Sono trascorsi poco più di dieci anni, ma sembrano molti di più.

È davvero mutato di molto il clima culturale, rispetto al momento in cui fu depositata un'importante sentenza della Corte costituzionale in tema di forma di governo regionale, la n. 2 del 2004¹, in relazione alla quale Piero Alberto Capotosti ebbe un ruolo peculiare, come si dirà.

Non vi sono stati, da allora, significativi mutamenti normativi, ma è cambiata, e di molto, la percezione del ruolo dell'ente regionale.

Si poteva leggere in quella sentenza che la Regione, in base al nuovo assetto costituzionale, "dispone di poteri per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle sue accresciute responsabilità, delineate dal nuovo titolo V° della parte II^a della Costituzione", ed in linea con le attese di un'istituzione regionale "decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità".

Erano, del resto, gli anni in cui la Corte costituzionale, attraverso la propria giurisprudenza, si era assunta il compito di "inverare" la novità rappresentata dalla revisione costituzionale. Ed era il momento in cui la apparente "rivoluzione copernicana" recata dal nuovo testo dell'art. 117 Cost, faceva dire alla Corte, ad esempio, che era ormai la legge statale,

* Giudice della Corte costituzionale. – Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.

** Relazione tenuta presso la Corte costituzionale il 9 luglio 2015, in occasione della giornata di studio in memoria di Piero Alberto Capotosti.

¹ In *Giur. cost.*, 2004, pp. 9 ss., con note di M. OLIVETTI e F. GHERA. Per un esame complessivo del problema alla base della sentenza si v. S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010.

non quella regionale, a dover formalmente giustificare il titolo di competenza che l'autorizzava ad intervenire su un certo ambito materiale.

Non ho bisogno di ricordare che oggi, invece, il titolo V° della Costituzione è perennemente sul banco degli imputati, né che le Regioni fanno notizia, spesso ingiustamente, per tutt'altro genere di questioni, non sempre commendevoli.

2.

Si discuteva allora la questione cruciale della forma di governo regionale. Vi era, certo, la consapevolezza che un conto sono le architetture della forma di governo a livello regionale o locale, ben altro è la trasposizione di tali architetture a livello statale. Tuttavia, nel clima di quegli anni, era come se la palestra delle innovazioni istituzionali a livello regionale funzionasse da laboratorio sperimentale per modifiche costituzionali alla stessa forma di governo statale, non a caso allora oggetto di un complessivo progetto di revisione costituzionale, che il referendum del 2006 avrebbe peraltro bocciato.

La sentenza n. 2 del 2004, che intervenne decisamente sul problema, aveva ad oggetto, tra l'altro, l'art. 33 della delibera legislativa di adozione dello Statuto calabrese. Si trattava chiaramente di una questione pilota, per così dire: dal suo esito sarebbero dipese più o meno le scelte di tutte le altre Regioni in punto di forma di governo. L'approvazione degli Statuti si era, infatti, arenata su una serie di cruciali questioni: si trattava di comprendere, tra l'altro, a quali condizioni si poteva rinunciare all'automatismo del *simul stabunt simul cadent* previsto dall'art. 126, terzo comma, Cost., formula certamente destinata a garantire la stabilità degli esecutivi regionali (Corte cost., sentenza 304 del 2002), ma che alcuni percepivano quale meccanismo troppo rigido e inopportuno, pur senza voler rinunciare a forme di investitura popolare del capo dell'esecutivo regionale.

Vi era, insomma, grande attenzione del mondo politico-istituzionale e della dottrina costituzionale al completo. E nella stessa Corte la dottrina costituzionalistica era qualitativamente e quantitativamente assai ben rappresentata: oltre a Piero Alberto Capotosti, componevano il collegio, in ordine di anzianità di ruolo: Gustavo Zagrebelsky, Valerio Onida, Carlo Mezzanotte e Ugo De Siervo. Un terzo della Corte, insomma, era costituita da professori di diritto costituzionale. Cosa di meglio, si potrebbe dire, per affrontare una questione del genere?

La norma impugnata dello Statuto calabrese prevedeva che i candidati alle cariche sia di Presidente che di vice-Presidente della Giunta regionale fossero indicati sulla scheda elettorale, votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale, e poi nominati dal Consiglio regionale nella sua seduta d'insediamento; in questa stessa occasione doveva essere approvata la mozione sul programma di governo da essi presentata in Consiglio; e si stabiliva inoltre che la mancata nomina del Presidente e del vice-presidente indicati dal corpo elettorale comportasse lo scioglimento del consiglio regionale; ancora, si stabiliva che nei casi di dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta a questi subentrasse il vice Presidente, il quale - una volta confermato dal Consiglio - sarebbe tornato a disporre del potere di provocare e-

ventualmente lo scioglimento del Consiglio nelle ipotesi in cui non potesse più ricoprire la carica o si dimettesse.

Il Governo riteneva vi fosse violazione degli artt. 122, ultimo comma, e 126, terzo comma Cost., perché, malgrado un meccanismo di elezione sostanzialmente a suffragio universale e diretto, lo Statuto avrebbe appunto eluso, come in effetti era nella sue intenzioni, il principio *simul stabunt simul cadent*, viceversa derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dalla elezione del Presidente a suffragio universale e diretto.

Come noto, la Corte accolse la questione. Piero Alberto Capotosti ne era stato il relatore, ma non ne fu il redattore. La redazione fu affidata ad un altro tra i giudici-costituzionalisti. Se ne evince il suo dissenso rispetto alla scelta effettuata, un dissenso tale da consigliargli di rinunciare a scrivere la motivazione.

Il rispetto dovuto al segreto della camera di consiglio impedisce di fare congetture. Ma, certo, chi conosce la produzione scientifica di Capotosti non fatica, letta la sentenza, a immaginare i presupposti culturali e dottrinali di quel dissenso.

3.

Aspetto centrale della questione era ovviamente il concetto di elezione diretta del capo dell'esecutivo regionale. Nelle prospettazioni della difesa della Regione (a sua volta assai corazzata sotto il profilo dottrinale) si assumeva una posizione che privilegiava aspetti di rigore formale (ma non formalistici), ed erano soprattutto riecheggiate le dottrine di Costantino Mortati: elezione a suffragio diretto si avrebbe quando tutti i titolari dell'elettorato attivo scelgono direttamente ed immediatamente il Capo dell'esecutivo – nella specie il Presidente della Giunta regionale – in un'unica fase, senza che la loro scelta sia filtrata o mediata o comunque interferita da altri meccanismi o organi o procedure, con la conseguente immediata preposizione dell'eletto nella carica a cui è destinato.

La norma statutaria non avrebbe presentato tali caratteri, perché il potere di conferire la carica di Presidente al candidato spettava al Consiglio regionale e non direttamente al corpo elettorale. Nella sua logica, Presidente e vice rimangono meri candidati, anche dopo l'investitura popolare, mentre solo il voto del consiglio regionale avrebbe conferito realmente loro la carica in questione. Trattandosi perciò di elezione non diretta, legittimamente la regione Calabria si sarebbe sottratta all'osservanza del vincolo costituzionale all'adozione del meccanismo *simul stabunt simul cadent*. E la difesa regionale concludeva affermando che lo Statuto calabrese si muoveva nell'ambito della forma di governo parlamentare, con i correttivi che l'evoluzione recente del sistema politico italiano aveva prodotto.

Come pure è noto, la Corte accolse una visione assai diversa. Essa prese le mosse da una visione sostanzialistica, ritenendo che il sistema di elezione del Presidente e del vice fosse quello diretto, salva la diversità per cui la preposizione alla carica conseguiva non alla mera proclamazione dei risultati elettorali ma alla nomina da parte del Consiglio regionale, diversità che la Corte considerò solo formale e secondaria. Essa osservò che il Consiglio deve procedere "sulla base dell'investitura popolare espressa dagli elettori nella sua prima seduta" e che "la mancata nomina del Presidente e del vice indicati dal corpo elettorale com-

porta lo scioglimento del Consiglio". Ritenne perciò che il Consiglio, in tali condizioni, sia anche giuridicamente vincolato ad uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento,

In definitiva, quello del Consiglio non può qualificarsi, per la Corte, come un vero potere di nomina: nessun altro consigliere eletto può essere nominato Presidente o Vice. Si era insomma in presenza di un procedimento di elezione diretta, solo mascherato da una sorta di obbligatoria presa d'atto da parte del Consiglio regionale.

Così, non era stata realizzata una scelta diversa, rispetto a quella "normale" prefigurata dalla Costituzione, sicché l'elusione del meccanismo *simul stabunt simul cadent* determinava l'incostituzionalità della norma impugnata.

4.

Per vero, la sentenza n. 2 del 2004 si occupa anche di un'ulteriore questione, assai insidiosa. Per l'evenienza di risultare perdente, come in effetti accaduto, sulla disposizione statutaria, dichiarata incostituzionale per violazione (anche) del 126, terzo comma, Cost., la difesa regionale chiedeva che la Corte sollevasse di fronte a sé medesima questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 126, terzo comma, per violazione degli artt. 3, 97, 123, 92 e 94, e in particolare del principio del parlamentarismo che ne sarebbe deducibile, secondo il quale un'assemblea elettiva non potrebbe essere sciolta per eventi accidentali, in permanenza del rapporto fiduciario. Questione formidabile, sia proceduralmente, sia in termini sostanziali. Proceduralmente, perché domandava una non facile auto-rimessione – in sé stessa sempre difficile, per la Corte - ed anche perché chiedeva alla Corte di affrontare la costituzionalità di una norma della Costituzione, evocando la categoria incerta dei "principi supremi", non modificabili neppure con il procedimento di revisione costituzionale. Nel merito, perché poneva un interrogativo di portata notevolissima, se cioè la stessa forma di governo parlamentare, e in quali limiti, sia ascrivibile o collegabile a quei principi supremi².

Di fronte a tale formidabile massa di problemi, la Corte risponde in modo *tranchant*: la questione è manifestamente infondata, dal momento che "non solo la stessa forma di governo parlamentare non sembra costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale", ma lo stesso titolo V° prevede esplicitamente la possibilità di diverse forme di governo a livello regionale, per di più espressamente caratterizzando quella in certa misura 'normale', salva diversa scelta statutaria, con l'elezione diretta del Presidente della Giunta.

Sono solo congetture, ovviamente, ma ci si potrebbe chiedere se il dissenso di Piero Alberto Capotosti abbia riguardato, non solo e non tanto la specifica soluzione data alla questione di costituzionalità posta sulla forma di governo calabrese, ma, anche e soprattutto,

² In generale, sulla questione, sia consentito un rinvio a N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1891 ss.

quella affermazione così netta: la forma di governo parlamentare “non sembra” costituire in quanto tale un principio organizzativo immodificabile del sistema costituzionale statale...

5.

Poco tempo dopo la sentenza n. 2 del 2004, Piero Alberto Capotosti è relatore, e questa volta anche redattore, della sentenza n. 372 del 2004³⁴, che in qualche modo gli consente di precisare alcuni concetti essenziali, ancora in tema di forma di governo regionale.

Impugnato era l'art. 32, comma 2, dello Statuto della Toscana, nella parte in cui prevede che il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione. Secondo il Governo, tale approvazione avrebbe irragionevolmente istaurato, tra Presidente e consiglio regionale, in violazione degli artt. 3 e 122, comma 5, cost., un rapporto diverso da quello che dovrebbe conseguire all'elezione diretta del Presidente.

La Corte risponde che la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto alla schema elettorale normale accolto dall'art. 122, comma 5, cost. La eventuale mancata approvazione consiliare può avere (solo) rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della Giunta ovvero sulla composizione di quest'ultima. Non si può peraltro escludere, essa aggiunge, che a questa situazione possano seguire l'approvazione di una mozione di sfiducia, o anche le dimissioni spontanee del Presidente, ma in entrambe le ipotesi si verificherà lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del principio del *simul stabunt simul cadent*.

È, credo, una parziale rivincita di Piero Alberto Capotosti rispetto a ciò che accadde con la sentenza n. 2 del 2004: qui, la Corte afferma che l'assemblea consiliare fa sentire il suo peso e, sia pur nel pieno rispetto della forma di governo regionale “normale” prefigurata dalla Costituzione, può indurre alle dimissioni il presidente. Certo, determina con ciò anche il proprio scioglimento, ma questa è proprio quella rigidità che, culturalmente, Capotosti, credo, non abbia mai apprezzato fino in fondo.

³ In *Giur. cost.*, 2004, pp. 4022 ss., con note di F. CUOCOLO, A. ANZON, A. MANGIA, E. RINALDI.