

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE A VENT'ANNI DALLA  
LEGGE COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999. ALCUNE "PROVVISORIE"  
NOTAZIONI CONCLUSIVE\*

**GIOVANNI TARLI BARBIERI\*\***

**Sommario**

1. La l. cost. n. 1/1999 nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione. – 2. La genesi della l. cost. n. 1/1999. – 3. Il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nella determinazione dei (deludenti) contenuti statutari (cenni). – 4. La forma di governo regionale: modello e prassi. – 5. Le leggi elettorali regionali. – 6. Una (provvisoria) "non conclusione": le incerte prospettive del regionalismo italiano.

**Suggerimento di citazione**

G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, fasc. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione della relazione conclusiva al convegno «La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999» che si è tenuto l'11 dicembre 2019 nell'aula Falcone e Borsellino del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona. L'iniziativa rientra tra le attività del *team* di ricerca «Processi decisionali e fonti del diritto» del Progetto di Eccellenza MIUR 2018/2022 del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona.

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: [giovanni.tarlibarbieri@unifi.it](mailto:giovanni.tarlibarbieri@unifi.it)

### 1. La l. cost. n. 1/1999 nel contesto della riforma del Titolo V della Costituzione

Riflettere oggi sui contenuti della l. cost. n. 1/1999, a distanza di venti anni dalla sua entrata in vigore, e in una stagione politico-istituzionale del tutto diversa da quella nella quale essa vide la luce, è comunque utile: dai diversi contributi, davvero di grande interesse, emerge, infatti, come un complesso progetto riformatore all'insegna di un vagheggiato modello federale abbia dovuto fare i conti con una realtà che ha finito per ridimensionare drasticamente le aspettative di una auspicata “palingenesi” istituzionale e dare vita a un modello autonomistico per molti aspetti discutibile, lacunoso e ancora in alcuni punti essenziale, in attesa di attuazione<sup>1</sup>.

Non si può, in altre parole non inquadrare la riforma del 1999 e quella successiva del 2001 (l. cost. n. 2) riferita alle Regioni a statuto speciale, senza considerare il fatto che esse erano solo il primo tassello di un più vasto disegno che avrebbe trovato nella l. cost. n. 3/2001 il suo compimento, anche se non certo il suo punto di arrivo: il deludente rendimento soprattutto di quest'ultima ha infatti dato luogo ad una ancora perdurante e confusa transizione, che vede il regionalismo italiano ancora lontano da un assetto stabile e conseguentemente più funzionale<sup>2</sup>. Da qui, un dibattito su una “riforma della riforma” confuso e approssimativo, anche per un uso tutto politico e congiunturale dell'autonomia come «“valore da esaltare” o una “diseconomia” rispettivamente quando può essa può essere sfruttata come mezzo di esercizio di dominio politico o, diversamente, quando si rivela un fattore di limitazione del potere»<sup>3</sup>: si è infatti passati da proposte, più o meno sloganistiche, di trasformazione in senso federale del nostro ordinamento a partire dalla XI legislatura e fino al 2006 (con la reiezione nel *referendum* costituzionale del progetto di riforma costituzionale approvato in via definitiva dalle Camere nel 2005) a testi ispirati ad una logica di segno chiaramente opposto (si vedano i contenuti del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”).

Almeno fino all'insorgere della pandemia, l'attenzione si è poi spostata sulla possibile attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., dopo che, in precedenza, le problematiche dei rapporti tra centro-periferia erano quasi scomparse dall'agenda politica.

<sup>1</sup> Si è parlato, a tale proposito, di un «sostanziale abbandono della riforma costituzionale da parte del potere legislativo statale»: così, U. DE SIERVO, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma regionale 2001-2011. Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, 593.

<sup>2</sup> In questo senso, si veda il documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le Regioni e le nuove sfide del regionalismo* (18/128/CR5b/C1), 18 ottobre 2018, rinvenibile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>3</sup> A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in Associazione italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018 – La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*. Atti del XVIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 164.

## 2. La genesi della l. cost. n. 1/1999

Come è noto, la l. cost. n. 1/1999 ha costituito il punto di arrivo di un percorso di riforma iniziato con l'approvazione della l. n. 43/1995 (c.d. "legge Tatarella"), ultima di un percorso legislativo di riforma elettorale iniziato con la l. n. 81/1993 (c.d. "legge Ciaffi") con riferimento al livello comunale e proseguito con le ll. nn. 276 e 277/1993 (c.d. "leggi Mattarella") con riferimento ai due rami del Parlamento nazionale.

La l. cost. n. 1/1999 sul piano della forma di governo ha realizzato un compromesso tra quanti immaginavano una valorizzazione dell'autonomia e quanti invece proponevano l'estensione alle Regioni della forma di governo già prevista per i Comuni dalla l. n. 81/1993. Tale compromesso, peraltro, appare, "sbilanciato" in favore di questo secondo orientamento, dato che, come evidenziato in questo convegno tra gli altri da Ferri, Catalano e Giacomini, da un lato, la forma di governo centrata sul noto *aut simul stabunt aut simul cadent* è stata imposta alle Regioni fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti (art. 5, l. cost. n. 1/1999) e, dall'altro, l'elezione diretta dei Presidenti è individuata come soluzione "preferenziale"<sup>4</sup>, (potendo essere derogata solo da una diversa previsione statutaria: art. 122, comma 5, Cost.) e in questo caso ogni ipotesi di cessazione dalla carica di quest'ultimo comporta lo scioglimento del Consiglio (art. 126, comma 3). Inoltre, come emerge dai lavori preparatori, la previsione del *referendum* sul testo dello statuto si spiega chiaramente con un intento "conservativo" rispetto al modello di forma di governo previsto dalla l. cost. n. 1/1999<sup>5</sup>.

Del resto, che l'obiettivo del legislatore fosse quello di incentivare al massimo la conferma del modello transitorio lo si capisce anche dalla relazione alla proposta di legge costituzionale nella quale si legge che «il passaggio, infatti, dall'elezione consiliare all'elezione popolare del presidente dell'esecutivo regionale rafforza il processo di ristrutturazione in senso bipolare del sistema politico; consegna ai cittadini il potere di scegliere non solo i propri rappresentanti al Parlamento ma anche i propri governanti regionali; stabilizza, anche sul piano costituzionale, la forma di governo prescelta»<sup>6</sup>. Si coglie in questa citazione una caratteristica sottolineata anche da una parte della dottrina che ha accolto con favore le innovazioni introdotte nella l. cost. n. 1/1999, considerate

<sup>4</sup> Così, in particolare, C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Comm. cost.*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2002, 37 ss.

<sup>5</sup> Per tutti, A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001, 19; R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, 529. In questo senso non può dirsi casuale il fatto che il ricorso al *referendum* non è precluso nemmeno nel caso di approvazione dello statuto con una maggioranza particolarmente elevata.

<sup>6</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, *Relazione alla proposta di legge costituzionale n. 5389 «Disposizioni per l'elezione diretta del presidente della giunta regionale»*, 1.

come espressive di una delle «forme di governo della transizione» fondata su una sorta di “scambio” tra tutela del multipartitismo (attraverso leggi elettorali a base proporzionale) e governabilità, garantita dal meccanismo del *simul ... simul* e, sul piano della legislazione elettorale, dal premio di maggioranza<sup>7</sup>: in questo senso, la rigidità che connota questa forma di governo (previsione, senza eccezioni del meccanismo *simul .. simul*, attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione collegata al Presidente eletto, in linea di principio senza eccezioni) è ritenuta inevitabile alla luce della realtà italiana e quindi superabile in futuro solo «quando il sistema si sarà stabilizzato virtuosamente (quando, cioè, si sarà raggiunta una sufficiente *omogeneità maggioritaria e oppositiva*)»<sup>8</sup>.

### 3. Il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nella determinazione dei (deludenti) contenuti statutari (cenni)

La giurisprudenza costituzionale, analiticamente ricostruita da Catalano, ha limitato fortemente l'autonomia statutaria fino al punto di giustificare decreti legge che hanno imposto il numero massimo dei componenti dei Consigli e delle Giunte regionali (sent. n. 198/2012), in base alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica e al combinato disposto degli artt. 48 e 51 Cost., e con ciò “resuscitando” il limite dell'armonia con le leggi della Repubblica, presente nell'originario testo dell'art. 123 Cost.

Sul piano della forma di governo, la Corte ha stroncato sul nascere il tentativo di inserire deroghe più o meno intense al modello c.d. “*simul ... simul*” (così la sent. n. 2/2004), anche vanificando il tentativo di coinvolgere in modo sostanziale il Consiglio nell'approvazione del programma di governo (sentt. nn. 372/2004; 12/2006).

Viceversa, la stessa giurisprudenza è stata più attenta alle esigenze dell'autonomia in relazione ad oggetti più puntuali, ancorché rilevanti, e in qualche modo “lateralmente” o distinti rispetto al cuore della forma di governo: si pensi alla disciplina del potere regolamentare e della delegificazione, oggetto della relazione di Arabia (sentt. nn. 313 e 324/2003; 378/2004), a quella dei *referendum* (sent. n. 372/2004) e degli strumenti di democrazia partecipativa, quali l'istruttoria pubblica anche su atti normativi (sent. n. 379/2004). Si tratta di istituti potenzialmente rilevanti ma assai poco valorizzati in concreto dagli “statuti di seconda generazione”. In particolare, come emerge nel lavoro di Arabia, la produzione regolamentare appare limitata (anche e soprattutto nel contesto

<sup>7</sup> C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, 167 ss.; cfr. anche R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Il Mulino, Bologna, 2000, 29 ss.

<sup>8</sup> C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, cit., 183.

della crisi perdurante della legislazione regionale) e, come a livello statale, non manca una produzione normativa atipica, “in fuga” cioè dalle previsioni statutarie: così, soprattutto in alcune Regioni abbondano non solo atti sostanzialmente regolamentari della Giunta o di singoli assessori ma anche del Consiglio regionale, nonostante che quasi tutti gli statuti radichino in capo alla prima, salvo limitate eccezioni, la titolarità del potere regolamentare.

In prospettiva potrebbe risultare interessante una recente pronuncia della Corte costituzionale la quale ha dichiarato incostituzionale una disposizione legislativa regionale che aveva autorizzato la Giunta ad adottare un atto sostanzialmente regolamentare e per di più delegificante, senza rispettare le previsioni contenute nello statuto regionale (sent. n. 178/2019).

Ciò detto, e tornando alla forma di governo, i contenuti delle pronunce sopra riportate hanno favorito la sostanziale riproposizione nelle carte statutarie adottate a seguito della l. cost. n. 1/1999, e talvolta con enorme ritardo<sup>9</sup>, delle linee essenziali della forma di governo transitoria di cui all’art. 5 della stessa, anche se la scarsa fantasia delle carte stesse si spiega anche con ragioni sia politiche che più squisitamente costituzionali.

Tra le prime, emerge, quale fattore di grande rilevanza, la sostanziale omogeneità dei sistemi politici regionali rispetto a quello nazionale<sup>10</sup>. Eccezioni a tale sostanziale omogeneità, che non a caso si accompagnano a diverse scelte sul piano della forma di governo, sono date solo dalla Valle d’Aosta e dalla Provincia di Bolzano<sup>11</sup>, anche se nella prima fattori gravi di crisi politico-istituzionale potrebbero portare nell’immediato futuro a riforme tali da “allinearla”, quantomeno sul piano delle scelte istituzionali, a quelle a statuto ordinario (lo ha ben notato Palermo).

La dinamica nazionale del sistema partitico ha finito cioè per assorbire quella dei sistemi regionali, né i livelli regionali dei partiti nazionali godono di un’autonomia o un peso significativo. Viceversa, come è stato esattamente osservato, «un sistema federale o regionale impone l’esigenza di conciliare prospettive politiche e programmatiche adeguate ai due livelli, evitando che l’una

<sup>9</sup> Si pensi all’adozione dei nuovi statuti in Veneto, Molise e Basilicata, rispettivamente nel 2012, nel 2014 e nel 2016; su questo punto non si può non rinviare ai diversi contributi, tra i quali quello di Giacomini.

<sup>10</sup> Da ultimo, A. COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, in particolare 77 ss.; cfr. anche R. BIN, *Regioni e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, 317 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, cfr. già R. BIN, *La forma di governo regionale alla prova dell’attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali*, in P. CARETTI, E. ROSSI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Giappichelli, Torino, 2010, 132 ss.

perda di vista l'altra»<sup>12</sup>, sebbene anche in tali esperienze non sia infrequente la tendenziale omogeneità delle forme di governo e dei sistemi elettorali regionali, e la loro congruenza con quelle nazionali, nonostante che alle Regioni sia astrattamente consentita una potestà normativa ampia in questi ambiti<sup>13</sup>.

A ciò si aggiungano i condizionamenti per così dire “fattuali”, a cominciare dal *referendum* sulla legge statutaria della Regione Friuli svoltosi nel 2002 che bocciò un testo nel quale era “rinnegata l'elezione diretta del Presidente, in favore di un meccanismo di mera “indicazione” dello stesso nella scheda elettorale.

Ciò detto, la conferma del modello transitorio negli statuti si è accompagnata alla previsione di una serie di strumenti diretti a valorizzare le competenze dei Consigli e, più in generale, a riequilibrare i rapporti con i Presidenti eletti a suffragio universale e diretto.

Si tratta però di previsioni di dubbia efficacia. Così, ad esempio, quasi tutte le carte statutarie prevedono elenchi fittissimi di competenze consiliari, come se l'aumento delle prerogative delle assemblee elettive costituisse di per sé un fattore di riequilibrio del modello, mentre, come è noto, in molti casi tali prerogative hanno finito per tradursi nella prassi in decisioni meramente ratificatorie di proposte della Giunta.

Peraltro, a monte, in sede di redazione degli statuti è mancata (o quanto meno è stata insufficiente) un'analisi seria sulle ragioni della crisi dei Consigli regionali che si era manifestata già prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999<sup>14</sup>. In definitiva, le soluzioni proposte sono state scarsamente innovative e comunque tali da non valorizzare le assemblee elettive quali interlocutrici privilegiate del complessivo sistema delle autonomie locali, nonché delle articolazioni della società civile e delle parti sociali, innanzitutto nell'esercizio della potestà legislativa ad esse spettante e quali titolari di efficaci strumenti di indirizzo e di controllo sull'operato del Presidente e della Giunta, e di valutazione delle politiche pubbliche<sup>15</sup>.

Nello stesso si debbono apprezzare le previsioni relative alla questione di

<sup>12</sup> M OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti – Una mappa dei problemi*, in *www.federalismi.it*, 2013, n. 9, 67, richiamato da S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, 2014, 333.

<sup>13</sup> Per tutti, A. CHIARAMONTE, S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Ist. fed.* 2001, 66. Non si è quindi materializzato il timore espresso per cui scelte potenzialmente opposte da parte delle diverse Regioni avrebbero potuto minare l'organizzazione nazionale dei soggetti politici: A. BARBERA, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999, 572 ss.

<sup>14</sup> Sul punto, in particolare, A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, 2010, cit.; C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, 1777 ss.

<sup>15</sup> Per tutti, M. CARLI, *Sintesi della ricerca*, in ID. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. I. la nuova forma di governo delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2001, LIII ss.

fiducia, analizzate nel contributo di Butturini, delle quali a livello regionale forse non ci sarebbe stato alcun bisogno<sup>16</sup>; e ciò non solo per non replicare le prassi distorsive cui tale istituto ha dato luogo a livello nazionale (su questo le limitazioni poste da alcuni statuti sembrano efficaci), ma anche perché esse appaiono ben surrogabili sul piano della previsione di procedimenti *ad hoc* per i disegni di legge attuativi del programma di governo, nel rispetto di adeguate garanzie per le opposizioni.

#### 4. La forma di governo regionale: modello e prassi

È noto che la forma di governo regionale è stata diversamente valutata a livello dottrinale, come si evince anche dalle locuzioni usate per qualificarla (a presidente eletto; neoparlamentare; semiparlamentare, premierale)<sup>17</sup>.

Essa ha il suo perno fondamentale nell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (ormai giornalmisticamente ribattezzato, con espressione quantomeno opinabile "governatore") che, per dirla con la Corte costituzionale, si vede riconosciuti «forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)», nella logica di «una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta [...] al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli [...] anche alcuni decisivi poteri politici» (sent. n. 2/2004). Corollario di questo modello è un sistema elettorale che asseconda questa logica: non a caso, l'art. 5 dispone la perdurante applicazione della l. n. 43/1995 fino all'adozione da parte delle Regioni di proprie leggi elettorali ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost.; e d'altra parte, come si dirà, le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia legislativa, hanno sostanzialmente confermato la scelta per sistemi elettorali fondati su un premio di maggioranza, certo nell'*an*, in favore della lista o della coalizione di liste collegata al candidato Presidente eletto.

Il modello di forma di governo di cui alla l. cost. n. 1/1999 si basa su una

<sup>16</sup> Anche a prescindere da dubbi che alcune di esse concretamente presentano: Butturini ricorda giustamente, ad esempio, lo statuto calabrese prevede che il Presidente possa porre la questione di fiducia previo assenso della Giunta; una tale previsione, mutuata dalla l. n. 400/1988, non appare priva di dubbi, essendo riferita ad una forma di governo diversa da quella statale: già presente nella bozza di statuto oggetto della sent. 2/2004, essa era stata criticata dalla Corte costituzionale, in quanto anche da essa sarebbe emersa «una figura politica dai poteri sostanzialmente ridotti rispetto a quelli attribuiti dalla Costituzione al Presidente "eletto a suffragio universale e diretto"».

<sup>17</sup> Per tutti, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, 222 ss.; A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2006, 185 ss.; L. PRIMICERIO, *La forma di governo semiparlamentare*, Giappichelli, Torino, 2007.

sorta di doppia rigidità data, da un lato, dall’immutabilità per l’intera durata della legislatura del Presidente della Regione e, dall’altro, dalla “cristallizzazione” della maggioranza consiliare, ad esso omogenea. Certamente, questi due elementi di rigidità non hanno, per così dire, lo stesso “spessore”: se il primo è, per così dire, necessario, nel senso che il venir meno del Presidente per qualunque motivo comporta lo scioglimento del Consiglio, il secondo può subire variazioni purché siano, come si è detto, “tollerate” dal Presidente.

La forma di governo in questione presuppone quindi la possibilità di un funzionamento in senso dualistico laddove non esclude la possibilità di uno scioglimento anticipato del Consiglio anche contro la volontà della maggioranza parlamentare<sup>18</sup>. E d’altra parte, il modello ammette, da una parte, “ribaltoni” assentiti o addirittura decisi dal Presidente<sup>19</sup> così come casi di Presidenti che nel corso di una legislatura si trovino privi di una maggioranza consiliare senza che ciò determini nuove elezioni, talvolta cercando una sorta di “legittimazione plebiscitaria” anche al di fuori del Consiglio<sup>20</sup>.

Anche per questo, la cifra fondamentale della forma di governo regionale è stata vista da una parte della dottrina nella concentrazione monocratica del potere supportata dall’investitura popolare; concentrazione che allontanerebbe tale forma di governo da tutti i modelli desumibili dal diritto comparato nelle democrazie consolidate<sup>21</sup>. Diversamente, tenendo conto anche delle caratteristiche delle leggi elettorali, è stato criticamente osservato che la forma di governo e la legislazione elettorale regionale «accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un Consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal

<sup>18</sup> O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 2004, 46. Così, per certi versi, sembra, ad esempio, lo scioglimento del Consiglio regionale del Lazio determinato dalle dimissioni della Presidente Polverini nel settembre 2012.

<sup>19</sup> Si vedano, ad esempio, in Sicilia le quattro Giunte Lombardo tra il 2008 e il 2010, ciascuna delle quali sostenuta da maggioranze consiliari diverse.

<sup>20</sup> Così, P. CAVALERI, *Elezioni dirette dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, 105 ss.; M. PLUTINO, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo “neoparlamentare” (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli, Torino, 2012, 111 ss.; G. FERRAIUOLO, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, 84 ss.

<sup>21</sup> Sul punto, in particolare, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, 215 ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 2004, 920 ss.



Presidente eletto»<sup>22</sup>.

Tuttavia, la forma di governo regionale, confermata dall'insieme degli statuti di "seconda generazione", deve essere valutata alla luce della prassi che, per molti aspetti, sembra non avere confermato né la vocazione "presidenzialistica" di tale modello né la presunta efficienza dello stesso, nella misura in cui presupporrebbe una collaborazione "cogente" tra Consiglio e Giunta «per un lasso temporale adeguato ad impostare, sviluppare ed attuare una politica di governo che non subisca troppo ravvicinate soluzioni di continuità»<sup>23</sup>.

In effetti, l'elezione diretta del Presidente si è collegata ad un ulteriore fattore di personalizzazione della competizione elettorale, data dal sistema delle preferenze che in tutte le Regioni appare un fenomeno rilevante<sup>24</sup>.

Tale doppio livello di personalizzazione, unito all'alto livello di frammentazione indotto dalla legislazione elettorale (ma, come si è detto, non solo), rende ragione del fatto che «dietro la facciata decisionista di molti presidenti è continuata, in realtà, a perpetuarsi la incapacità di smantellare una impalcatura legislativa ereditata dall'impianto originario di istituzione delle regioni. Caratterizzata dalla cogestione e lottizzazione dei gruppi consiliari, con alleanze trasversali e secondo procedure collaudate da decenni di consociativismo»<sup>25</sup>; e ciò anche per la minore visibilità mediatica dei Presidenti delle Regioni rispetto ai Sindaci, privi «di spazi identitari e mediatici facilmente riconoscibili dal grande pubblico»<sup>26</sup>.

La riscoperta di moduli consensualistici nel funzionamento della forma di governo spiega il mancato radicamento di istituti introdotti in alcune Regioni al fine di assecondare una logica "avversariale": così gli istituti a tutela delle opposizioni<sup>27</sup>, tra i quali la possibilità di adire gli organi di garanzia statutaria. Ancora, non può stupire il coinvolgimento dei Consigli regionali nell'attività amministrativa, in continuità con gli statuti di prima generazione ma in dissonanza con il modello di forma di governo introdotta a seguito della l. cost. n.

<sup>22</sup> G. AMATO, *Intervento*, in F. BASSANINI, R. GUALTIERI (a cura di), *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Passigli, Ponte alle Grazie, 2009, 286.

<sup>23</sup> N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, 232-233.

<sup>24</sup> Per tutti, F. MUSELLA, *Governi monocratici*, Il Mulino, Bologna, 2009, 73 ss. Solo la prima legge elettorale toscana aveva eliminato il voto di preferenza (l.r. n. 25/2004), ma tale scelta è stata radicalmente ripensata in quella vigente (l.r. n. 51/2014). Sul punto, cfr. anche S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017.

<sup>25</sup> M. CALISE, *La democrazia del leader*, Laterza, Roma-Bari, 2016, 119.

<sup>26</sup> M. CALISE, *La democrazia del leader*, cit., 120.

<sup>27</sup> Si pensi, ad esempio, in Toscana, al portavoce dell'opposizione, previsto dall'art. 10 dello statuto, reso però organo meramente facoltativo con la l.r. stat. n. 5/2015, anche per la crescente frammentazione dei gruppi di opposizione (oltre a tre gruppi dell'area di centro-destra, nell'attuale legislatura, il M5S, e un gruppo di sinistra).

1/1999<sup>28</sup>.

Questi fattori evolutivi debbono essere poi inquadrati nella crisi del regionalismo italiano, cui si è già alluso e che ha visto una offerta elettorale ormai connotata dalla presenza sempre più frequente (soprattutto nelle più recenti consultazioni) di liste civiche o di liste “personali” dei governatori<sup>29</sup>. Quest’ultimo fenomeno è stato interpretato come un’ulteriore degenerazione in senso personalistico e leaderistico delle elezioni regionali, ma esso può essere interpretato anche nel senso di un ridimensionamento, almeno potenziale, del significato “politico” della consultazione (le liste personali si sono affermate prima nelle elezioni comunali), oltre a rispondere ad esigenze contingenti<sup>30</sup>.

### 5. Le leggi elettorali regionali

Sulla legislazione elettorale non posso che rinviare all’ampia e dettagliata relazione delle colleghe Trucco e Bailo.

Anche da essa si evince con chiarezza come le scelte dei legislatori regionali abbiano assecondato, in una prima fase, una logica meramente correttiva del modello di cui alla l. n. 43/1995, a dimostrazione di come quest’ultimo risultasse tutto sommato congeniale alle aspettative dei sistemi politici (emblematico che, come ben ricordato dalle due colleghe, Piemonte e Liguria non si siano date una propria legge elettorale) e nonostante il fatto che l’art. 4 della l. n. 165/2004 consentisse (e consenta tuttora) una larga discrezionalità alle autonome determinazioni regionali.

Emblematiche alcune delle prime leggi elettorali regionali, che avevano utilizzato la tecnica della novellazione della l. n. 43/1995 che la Corte costituzionale criticò, osservando la «improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale [...] dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (sent. n. 196/2003).

Viceversa, nel periodo più recente nuove leggi elettorali regionali hanno accentuato alcune peculiarità che però si spiegano soprattutto alla luce di due novità istituzionali: la riduzione del numero dei consiglieri e l’impatto della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, la cui riferibilità ai sistemi elettorali regionali non è peraltro sicura, dato che in tale pronuncia (e, sostanzialmente, nella successiva sent. n. 275/2014) si è enfatizzata la «caratterizzazione tipica

<sup>28</sup> Si vedano i dati pubblicati in CAMERA DEI DEPUTATI, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018. Appendice*, Camera dei deputati, Roma, 2018, 24 ss.

<sup>29</sup> S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., 116 ss.

<sup>30</sup> In particolare, sul piano elettorale, la proliferazione delle liste è funzionale al conseguimento del premio di maggioranza.

ed infungibile» delle funzioni spettanti alle Camere, «ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali». Nello stesso senso, la sent. n. 193/2015 si connota per un approccio alquanto prudente circa la sindacabilità di una legge elettorale regionale (nella specie, quella lombarda) per eccesso di torsività<sup>31</sup>.

Eppure, a seguito della sent. 1/2014 in una Regione (la Toscana) si è introdotto il ballottaggio tra i due candidati Presidenti più votati al primo turno qualora nessuno di essi abbia ottenuto almeno il 40% dei voti, in due (Lazio; Marche) si è rinunciato al carattere *majority assuring* del sistema elettorale<sup>32</sup>.

Da parte sua la riduzione ha comportato alcuni effetti diretti e alcuni effetti impliciti sui sistemi elettorali regionali almeno relativamente a tre aspetti: *a*) l'individuazione delle soglie di accesso alla rappresentanza e la frammentazione partitica nonché *b*) la consistenza del premio di maggioranza; *c*) la rappresentanza territoriale.

*a*) Sul primo versante, evidentemente la riduzione del numero dei consiglieri ha determinato un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite che, nel caso delle Regioni meno popolate, sfiora il 5%, di fatto “depotenziando” quelle espressamente previste dalle leggi elettorali regionali<sup>33</sup>.

Di fatto però questa apparente maggiore selettività non si è tradotta in una limitazione sostanziale della frammentazione partitica, dato che essa come è noto, è alimentata anche da canali “a monte” e “a valle” del sistema elettorale in senso stretto. Paradossalmente anzi la riduzione del numero dei consiglieri ha esaltato il fenomeno - un vero e proprio ossimoro - dei gruppi monocellulari<sup>34</sup>.

*b*) Quanto al premio di maggioranza, esso in dipendenza di un numero più basso di consiglieri viene a ridursi quanto a consistenza in valore assoluto. Così solo per fare un esempio, con un consiglio regionale composto da 20 componenti il premio di maggioranza eventualmente fissato al 60% dei seggi è pari a

<sup>31</sup> Sull'impatto della sent. n. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, cfr., in particolare, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 3, 2013; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum»*, in *Le Regioni*, 2014, 471 ss.; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, 4167 ss.; M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 2014, 130 ss.; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, 143 ss.

<sup>32</sup> A queste si deve aggiungere la legge elettorale sarda, che esclude l'assegnazione del premio se il Presidente eletto ha ottenuto meno del 25% dei voti a livello regionale.

<sup>33</sup> Si pensi all'Umbria, Molise, Basilicata; a questi si aggiunge sicuramente la Liguria nella quale, non avendo ancora approvato una propria legge elettorale, trova ancora applicazione la l. n. 43/1995.

<sup>34</sup> Solo per citare un esempio in Molise in un Consiglio composto da 21 membri si contano 11 gruppi di cui 5 monocellulari.

12 consiglieri, 1 in più della maggioranza assoluta.

c) La riduzione del numero dei consiglieri impatta infine sulla rappresentanza territoriale, determinando una diminuzione potenziale del numero di seggi assegnati alle Province<sup>35</sup>, perché in realtà, la diminuzione del numero dei consiglieri è stata “compensata” dalla soppressione dei listini regionali previsti dalle leggi Tatarella<sup>36</sup>.

A seguito della riduzione dei consiglieri, il formato provinciale è stato ripensato in alcune Regioni: la Calabria in pratica ha “riunificato” le Province più recentemente istituite (Crotone; Vibo Valentia) nella circoscrizione “centro”, mentre la Toscana ha provveduto a “spacchettare” la Provincia di Firenze in sub-circoscrizioni. Da parte loro, alla luce della riduzione del numero dei consiglieri, le leggi elettorali di Umbria e Molise hanno previsto la distribuzione dei seggi direttamente e soltanto a livello regionale.

## **6. Una (provvisoria) “non conclusione”: le incerte prospettive del regionalismo italiano**

Quanto alle prospettive, non sembra realistico immaginare un ripensamento della forma di governo delle Regioni a statuto ordinario, pur essendo essa stata qualificata come espressiva della “transizione italiana”, e ciò anche nella consapevolezza dei limiti che essa ha evidenziato anche (e soprattutto) alla luce della prassi. Ma lo stesso si può dire anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale<sup>37</sup> il cui conformismo nella definizione della forma di governo, come giustamente affermato da Francesco Palermo, ha portato «ad affidarsi al meccanismo dell’elezione diretta come strumento principale, se non unico, per ottenere stabilità politica nelle regioni, sfruttando invece pochissimo i margini di autonomia che potrebbero derivare da un uso più coraggioso delle leggi statutarie»<sup>38</sup>.

In questo senso, però, non si può sottovalutare l’impatto di alcuni fattori che certo rischiano, se non in linea generale, quantomeno in alcune Regioni, di incidere sul funzionamento della forma di governo, incidendo, in particolare, sulle prerogative delle assemblee elettive.

Si pensi, in primo luogo, all’assoggettamento di non poche Regioni a piani

<sup>35</sup> Come è noto, tutte le leggi elettorali regionali hanno confermato le Province come gli ambiti territoriali di riparto dei seggi, a dimostrazione della perdurante vitalità di questo ente almeno come circoscrizione amministrativa.

<sup>36</sup> Vi sono comunque casi di Province cui spetta un solo consigliere (così, (Verbania, Sondrio, Rieti; sul punto, le leggi elettorali di Lombardia e Lazio prevedono un aumento del numero dei candidati per non rendere inutile il voto di preferenza).

<sup>37</sup> Con la sola eccezione della Valle d’Aosta, nella quale lo sgretolamento del proprio sistema politico potrebbe preludere a future modifiche della forma di governo.

<sup>38</sup> F. PALERMO, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla riforma: cosa resta della specialità?*, in *questo Speciale*, 1073-1074.

di rientro o, in alcuni casi, addirittura a commissariamento. Si tratta di un fenomeno che apre rilevanti interrogativi anche e soprattutto sulla mancata correlazione tra autonomia e responsabilità che costituisce uno dei tratti più criticabili della riforma del Titolo V del 2001.

I contenuti del piano sono vincolanti per la Regione che è tenuta ad adeguare ad esso la propria legislazione, anche a seguito di segnalazione da parte del commissario. In caso di mancata ottemperanza, il Consiglio dei Ministri adotta, ai sensi dell'art. 120 Cost., le necessarie misure, anche normative (le stesse misure possono essere adottate anche in sede di verifica dell'attuazione del piano).

È da sottolineare che in tale procedura i Consigli sono di fatto emarginati, coinvolgendo essa solo il Presidente della Giunta<sup>39</sup>, sebbene la procedura di attuazione del piano avvenga non solo sul piano amministrativo ma anche legislativo, con riferimento a interventi in materie coperte da riserva di legge o comunque in materie già legificate.

Più in generale, grava ormai da anni sulle Regioni una “questione morale”, anche impropriamente brandita, derivante talvolta da vicende rilevanti sul piano penale<sup>40</sup>, talvolta da polemiche relative ai “costi” delle istituzioni regionali, e in particolare dei Consigli: si tratta di un tema che certamente non può essere sottovalutato ma che non tiene conto del fatto che purtroppo analoghe patologie sono riscontrabili anche a livello nazionale e che comunque, anche da questo punto di vista, le Regioni non si sono comportate tutte allo stesso modo.

Tali polemiche hanno determinato una serie di interventi disposti con decreti legge, assai dubbi sul piano della legittimità costituzionale, ancorché passati indenni (salvo eccezioni) dallo scrutinio di legittimità costituzionale, e talvolta addirittura “richiesti” dalla Conferenza delle Regioni<sup>41</sup>, a dimostrazione della sostanziale incapacità di correggere evidenti patologie nell'esercizio delle proprie competenze.

Da ultimo, anche la vicenda della pandemia ha visto emergere risposte diverse a livello regionale, ma in ogni caso con una sovraesposizione, istituzionale e mediatica, dei Presidenti, e una ulteriore marginalizzazione dei Consigli, evidente anche nella massiccia utilizzazione dei poteri di ordinanza.

In ogni caso, quelli enunciati nel paragrafo sono tutti fattori, alcuni strutturali, altri forse più contingenti, che dovrebbero riaprire un dibattito serio e non demagogico, a livello centrale e locale, sulla “questione regionale” nel nostro

<sup>39</sup> E. GRIGLIO, *Il legislatore «dimezzato»: i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, 2012, 455 ss.

<sup>40</sup> Si pensi agli oltre cento consiglieri regionali sospesi per vicende giudiziarie nell'ultimo decennio, ai sensi ora dell'art. 8 del d.lgs. n. 235/2012.

<sup>41</sup> R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate*, cit., 452.

Paese.

Ma chi scrive non nutre né fiducia né speranza: un dibattito del genere, infatti, dovrebbe giovare di un elevato livello di cultura dell'autonomia che invece appare assente, pur essendo esso il presupposto fondamentale di un buon funzionamento di un ordinamento fondato sulle autonomie territoriali.