

Forma di governo delle Regioni: una valutazione dei suoi risultati e una proposta di riforma¹

di Lorenzo Spadacini, Franco Bassanini e Daniele Casanova

SOMMARIO: Abstract. 1. Le tre forme di governo regionale nell'evoluzione delle disposizioni costituzionali ed elettorali. 2. La forma di governo parlamentare a tendenza assembleare (1970-1995). 3. La forma di governo con indicazione elettorale del presidente e *simul...simul* per il primo biennio della legislatura (1995-2000). 4. La forma di governo c.d. standard e la sua natura pseudoparlamentare: elezione diretta del Presidente e *simul...simul* (dal 2000 in poi). 5. La forma di governo standard: la stabilità raggiunta a scapito dell'equilibrio costituzionale tra Esecutivo e Legislativo. 6. La giurisprudenza della Corte costituzionale. 7. Una ipotesi di riforma, per conciliare rappresentatività delle istituzioni regionali, stabilità delle Giunte, riacquisizione di un ruolo ai Consigli, valorizzazione della partecipazione degli enti locali. 8. Una ipotesi di riforma della forma di governo delle Regioni (*segue*): le riforme collegate (riforme “di contorno”, ma comunque rilevanti).

Abstract

L'articolo ricostruisce innanzitutto l'evoluzione nel tempo della forma di governo delle Regioni a statuto ordinario, da un iniziale modello parlamentare a tendenza assembleare a un modello pseudoparlamentare basato sull'elezione diretta del Presidente, sull'elezione della maggioranza consiliare in collegamento con la elezione del Presidente e sullo scioglimento automatico del Consiglio in caso di sfiducia e conseguenti dimissioni del Presidente eletto.

¹ È il testo di un capitolo del libro ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025 (in corso di stampa). Una precedente versione di questo articolo è stata pubblicata in *Astrid Rassegna*, n. 12/2023. La presente versione definitiva, oltre a numerosi aggiornamenti e integrazioni, contiene due paragrafi finali interamente nuovi.

L'articolo valuta poi i risultati di queste forme di governo in termini di politica istituzionale, evidenziando che la forma standard attualmente adottata ha bensì garantito la stabilità degli esecutivi, ma a eccessivo detrimento del ruolo legislativo e di controllo dei Consigli, dell'equilibrio istituzionale tra i poteri, dell'effettiva capacità rappresentativa delle istituzioni e della partecipazione democratica dei cittadini e degli enti locali alla formazione delle scelte regionali.

L'articolo propone quindi una riforma della forma di governo delle Regioni, secondo la quale spetterebbe all'autonomia statutaria regionale la scelta fra una forma di governo presidenziale classica, fondata sulla separazione e sul bilanciamento dei poteri fra Presidente e Consiglio, e una forma di governo parlamentare, razionalizzata in modo da conciliare rappresentatività delle istituzioni regionali, stabilità delle Giunte, riacquisizione di un ruolo ai Consigli, valorizzazione della partecipazione dei cittadini e degli enti locali: per il raggiungimento di questi obiettivi di politica istituzionale servono anche alcune importanti riforme "di contorno", che l'articolo esamina nel suo paragrafo finale.

The paper first reconstructs the evolution over time of the Italian regional form of government, transitioning from an initial parliamentary model (with a prevalence of the assemblies) to a pseudo-parliamentary model. This current model is based on the direct election of the President, the election of a majority in the regional Council linked to the President's election, and the automatic dissolution of the Council in case of a no-confidence vote and subsequent resignation of the elected President.

The paper then evaluates the institutional outcomes of these forms of government, highlighting that while the current standard form has ensured the stability of executive bodies, it has done so at the expenses of the Councils' legislative and oversight role, the institutional balance of powers, the effective representativeness of the institutions and the democratic participation of citizens and local institutions in shaping the regional policies.

The paper further proposes a reform of the Regions' form of government, whereby the choice between two governance models would be left to regional statutory autonomy: a classic presidential model, based on the separation and balance of powers between the President and the Council, and a parliamentary form of government, rationalized to reconcile the representativeness of regional institutions, the stability of executive bodies, the restoration of a role for the Councils, and the enhancement of the participation of citizens and local entities. Achieving these institutional policy objectives would also require several significant complementary reforms, which the paper examines in its final section.

1. Le tre forme di governo regionale nell'evoluzione delle disposizioni costituzionali ed elettorali

La forma di governo delle Regioni italiane, a partire dalla loro effettiva istituzione nel 1970, ha subito un'evoluzione che può essere schematicamente riassunta in tre fasi distinte. Le prime due fasi (dal 1970 al 1995, la prima, e dal 1995 al 2000, la seconda) sono rette, in particolare, da due disposizioni costituzionali in vigore fino alle modificazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (applicabili a partire dalla legislatura regionale aperta dalle elezioni del 2000).

Fino a tale intervento, l'art 122, comma 5, della Costituzione stabiliva che «il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti». Inoltre, il testo originario della Costituzione prevedeva, all'art. 126, che «il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale».

Queste disposizioni sono state accompagnate, fino al 1995, da una legge elettorale, uniforme per tutte le Regioni ordinarie, di tipo proporzionale e da disposizioni statutarie che, assieme alle testé citate disposizioni costituzionali, conferivano alla forma di governo regionale un carattere parlamentare a tendenza – secondo la maggior parte della dottrina – assembleare. Descriveremo succintamente questa forma di governo nel paragrafo 2.

Il contesto normativo descritto è stato modificato, quanto alla disciplina elettorale statale, da una riforma del 1995, che ha prodotto evidenti ripercussioni sul funzionamento della forma di governo regionale. Con tale riforma, pur nella vigenza delle citate disposizioni costituzionali che imponevano l'elezione consiliare del Presidente della Giunta e degli assessori e tipizzavano le ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, si istituiva una forma di indicazione del Presidente della Regione da parte degli elettori. Ogni coalizione di liste che si candidava a governare, infatti, doveva presentare un "listino" regionale comune alle diverse forze politiche che la costituivano, aperto da un candidato il cui nome compariva sulla scheda elettorale. Alla coalizione vincente veniva assicurato un premio in seggi sufficiente a garantirle la maggioranza assoluta dei

voti nel Consiglio. Il Presidente doveva comunque essere eletto dal Consiglio regionale ma avrebbe probabilmente coinciso con quello indicato agli elettori dalla coalizione vincente. In effetti, così concretamente accadde in tutte le Regioni, ancorché ciò non potesse considerarsi giuridicamente necessario.

Il Presidente indicato dagli elettori e quindi eletto dai Consigli beneficiava poi di un meccanismo di sostegno alla sua permanenza in carica, introdotto da un'apposita disposizione della legge elettorale (proposta da Leopoldo Elia): questa disposizione abbreviava a due anni la durata della legislatura regionale nel caso di crisi del rapporto fiduciario tra Presidente/Giunta e Consiglio nei primi 24 mesi della legislatura. Questa disposizione andava ovviamente letta in correlazione ai citati artt. 122 e 126 della Costituzione e alla luce della loro permanenza in vigore. Come già ricordato, il primo imponeva l'elezione consiliare del Presidente e dei membri della giunta; il secondo elencava i casi di scioglimento del Consiglio, senza contemplare tra di essi la sfiducia al Presidente eletto.

Nel formale rispetto di quest'ultima disposizione, il legislatore nazionale del 1995 evitò di modificare la disciplina dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, intervenendo formalmente sulla durata della legislatura. Trattandosi però di una limitazione della durata della legislatura condizionata, e condizionata al verificarsi di quelle che ben potrebbero configurarsi come cause di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, di fatto il legislatore del 1995 finiva per introdurre nell'ordinamento regionale la clausola *simul stabunt aut simul cadent*, ancorché sotto mentite spoglie e per una sola porzione della legislatura.

Questa nuova disciplina introduceva nella forma di governo regionale innovazioni rilevanti. La forma di governo della VI legislatura (quella dal 1995 al 2000) merita dunque una breve descrizione dedicata, che forniremo nel paragrafo 3.

Infine, la riforma disposta con la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato ancor più radicalmente la disciplina costituzionale della forma di governo regionale, incidendo su entrambe le disposizioni costituzionali sopra ricordate. La disciplina della forma di governo delle Regioni, infatti, viene decostituzionalizzata e viene demandata all'autonomia statutaria regionale, consentendo che ogni Regione la configuri secondo scelte proprie, eventualmente dunque anche differenziate.

La riforma ha disposto tuttavia che, nelle more dell'effettivo esercizio della nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo, si applicasse una disciplina definita "standard", derogabile da ciascuna Regione mediante l'adozione di nuovi Statuti regionali o la modifica di quelli in vigore.

Questa disciplina standard, cedevole rispetto ai nuovi statuti, e dunque in certo senso transitoria, “costituzionalizza” la disciplina recata dalla riforma elettorale del 1995, modificandola però in alcuni punti significativi e superandone le ambiguità in senso decisamente presidenzialista-neoparlamentare. Prevede che il capolista della lista regionale della coalizione vincente fosse senz’altro proclamato Presidente della Regione. Si prevede poi che la sfiducia consiliare del Presidente eletto dagli elettori produca non solo la decadenza del Presidente ma lo scioglimento Consiglio regionale; e ciò non solo nei primi 24 mesi della legislatura, come nella forma di governo adottata dal 1995 al 2000, ma per l’intero corso di essa. Il Consiglio regionale, peraltro, è sciolto anche in ogni caso di decadenza, dimissioni o morte del Presidente eletto. In sostanza viene pienamente costituzionalizzato il principio dell’*aut simul stabunt, aut simul cadent*, che dà luogo a quella che spesso viene definita forma di governo neoparlamentare, ma che noi preferiamo definire pseudoparlamentare.

Poiché nessuna Regione, nell’esercizio della nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo, ha optato per scelte sostanzialmente diverse da quella transitoriamente costituzionalizzata nel 1999, dal 2000 in poi tutte le Regioni ordinarie funzionano sulla base proprio di quella forma di governo “standard”, di tipo pseudoparlamentare, che verrà descritta nel paragrafo 4. E si è non a caso affermata, nel linguaggio dei media e del cittadino comune, la qualificazione dei Presidenti delle Regioni come “Governatori”², echeggiante la denominazione dei Capi degli esecutivi degli Stati della Federazione U.S.A., non a caso dotati di forme di governo non parlamentari, ma presidenziali.

Il paragrafo 5 trarrà alcune conclusioni finali, anche nella prospettiva di rivelarsi utili rispetto al dibattito circa eventuali riforme della forma di governo nazionale. A questo scopo, le tre diverse forme di governo assunte dalle Regioni dal 1970 ad oggi saranno analizzate anche sulla base del loro rendimento, in termini di stabilità delle legislature, dei Presidenti e delle Giunte, che è stato schematizzato nella tabella che segue.

Il paragrafo 6 analizza la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia. Il paragrafo 7 fornisce alcune proposte di revisione, necessariamente per tramite di legge costituzionale della forma di governo regionale e il paragrafo 8 analizza alcune altre proposte di intervento utili a favorire la partecipazione popolare alla vita delle Regioni.

² La denominazione di Governatore non è ignota al nostro ordinamento. Ma riguarda il Governatore della Banca d’Italia.

Tabella: Le tre forme di governo assunte dalle Regioni ordinarie dal 1970 ad oggi

Per ciascuna delle tre forme di governo individuate, relativamente alle legislature, ai Presidenti e alle Giunte, sono indicati i seguenti dati:

Legislature Il numero delle legislature che si sono succedute nel periodo e la loro durata media in mesi
Presidenti il numero dei Presidenti succedutisi nel periodo e la durata complessiva media della loro permanenza in carica in mesi
Giunte Il numero delle Giunte succedutesi nel periodo e la durata media della loro permanenza in carica in mesi

regioni	Pi	Li	Lo	Ve	ER	To	Ma	Um	La	Ab	Mo	Cm	Pu	Ba	Cl	media
I PERIODO: FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE (1970-1995)																
<i>Legislature</i>																
numero	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
durata	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
<i>Presidenti</i>																
numero	6	11	7	7	6	5	6	5	13	8	9	10	11	4	8	
durata	50	27	43	43	50	60	50	60	23	28	33	30	27	75	38	39
<i>Giunte</i>																
numero	13	12	11	13	9	8	8	9	15	13	11	20	13	6	10	
durata	23	25	27	23	33	38	38	33	20	23	27	15	23	50	30	26
II PERIODO: INDICAZIONE DEL PRESIDENTE E SIMUL SIMUL PER UN BIENNIO (1995-2000)																
<i>Legislature</i>																
numero	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
durata	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58
<i>Presidenti</i>																
numero	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	2	2	1	1	3	
durata	58	58	58	58	19	58	58	58	58	58	29	58	58	58	19	41
<i>Giunte</i>																
numero	2	1	1	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	
durata	29	58	58	29	19	58	58	58	58	58	58	58	58	58	19	36

III PERIODO: ELEZIONE DIRETTA E SIMUL SIMUL (1995-ULTIMA LEGISL. CONCLUSA AL 31.12. 2024*)

		Legislature															
numero		5	5	5	4	5	4	4	5	5	5	6	4	4	5	5	
durata		58	59	55	61	59	61	61	59	55	57	46	61	62	58	49	57
		Presidenti															
numero		5	3	3	2	2	2	3	3	4	5	4	3	3	4	5	
durata		58	97	90	122	143	122	81	97	65	55	67	81	82	69	47	85
		Giunte															
numero		5	5	5	4	5	4	4	5	5	5	6	4	4	5	5	
durata		58	57	54	61	57	61	61	58	52	55	45	61	62	55	47	56

note

Nel numero dei Presidenti non sono inclusi quelli *ad interim*, ancorché si siano verificate presidenze *ad interim* di durata prolungata, come nei seguenti casi: in Lazio i Presidenti *ad interim* in carica dall'ottobre 2009 all'aprile 2010 e dal novembre 2022 al marzo 2023; in Molise i Presidenti vicari in carica dal luglio 2008 al gennaio 2009 e dall'agosto 2018 al febbraio 2019; in Campania, il Presidente *ad interim* in carica dal maggio all'agosto 1976; in Calabria, il Presidente *ad interim* Stasi restò in carica da aprile a dicembre del 2014 e Spirli restò in carica dall'ottobre 2020 all'ottobre 2021. Tali periodi sono decurtati dalla durata in carica complessiva dei Presidenti e delle relative Giunte (in quanto in carica per il solo disbrigo degli affari correnti).

È utile precisare che hanno rassegnato le dimissioni i seguenti Presidenti eletti (in parentesi i mesi di riduzione della durata della legislatura): in Piemonte Cota nel giugno 2014 (10) per annullamento delle elezioni; in Lombardia, in relazione a vicende giudiziarie riguardanti Formigoni (25), nell'ottobre 2012 si dimette la maggioranza dei consiglieri, provocando la decadenza del Presidente; in Liguria nel luglio 2024 per vicende giudiziarie (15); in Emilia Romagna Errani nel luglio 2014 (4) in relazione a vicende giudiziarie e nel febbraio 2024 Bonaccini per candidarsi alle elezioni europee (2); in Lazio Marrazzo nell'ottobre 2009 (7) e Polverini nel marzo 2013 (24) in relazione a vicende giudiziarie, nonché Zingaretti nel novembre 2022 (4) per incompatibilità; in Abruzzo Del Turco nel luglio 2008 (21) in relazione a vicende giudiziarie, D'Alfonso nell'agosto 2018 (10) per incompatibilità; in Molise Di Stasi nel novembre 2001 (41) e Iorio nel marzo 2013 (40) per annullamento delle elezioni; in Basilicata De Filippo nel dicembre 2013 (16) per vicende giudiziarie; in Calabria Scopelliti nell'aprile 2014 (12) in relazione a vicende giudiziarie, e Santelli nell'ottobre 2020 (40) per decesso.

*L'ultima legislatura considerata, in quanto già conclusa al momento della scrittura dell'articolo, è terminata: nel settembre 2020 nelle Marche; nell'ottobre 2020 in Veneto e Campania; nel novembre 2020 in Puglia; nell'ottobre 2021 in Calabria; nel marzo 2023 in Lombardia e Lazio; nel luglio 2023 in Molise; nel maggio 2024 in Basilicata; nell'aprile 2024 in Abruzzo; nel giugno 2024 in Piemonte; nel novembre 2024 in Liguria, nel dicembre 2024 in Emilia-Romagna e Umbria.

fonte

Wikipedia

2. La forma di governo parlamentare a tendenza assembleare (1970-1995)

Nella prima esperienza regionale (fino al 1995), il Consiglio regionale veniva eletto con sistema elettorale proporzionale sostanzialmente puro, in circoscrizioni provinciali con recupero regionale dei resti. Il presidente della Giunta veniva eletto dal Consiglio regionale, in alcuni casi addirittura con voto segreto³, generalmente assieme alla stessa lista degli assessori regionali⁴, le cui deleghe erano talora assegnate da parte dello stesso Consiglio⁵, in conformità, come detto nel primo paragrafo, al testo allora vigente dell'art. 122 Cost. La Giunta regionale poteva essere revocata in ogni momento dal Consiglio regionale, per lo più attraverso mozioni motivate votate per appello nominale, e decadeva altresì, generalmente, anche in caso di dimissioni di un certo numero di assessori⁶.

Sulla base di questo assetto, la forma di Governo dei nuovi enti si era venuta caratterizzando dunque sulla base di un modello parlamentare a tendenza assembleare, per lo più fortemente instabile e consociativo⁷. Verso uno squilibrio

³ La stessa c.d. legge Scelba del 1953 (legge 10 febbraio 1953, n. 62), abrogata prima ancora di poter essere applicata, prevedeva l'elezione della giunta mediante voto segreto, con ballottaggio dopo i primi due scrutini, e possibilità di revoca della stessa da parte del Consiglio in ogni momento, ancorché previa approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta del Consiglio. Gli Statuti prevederanno che l'elezione del Presidente avvenga per appello nominale, con l'eccezione di Abruzzo, Lazio e Calabria. In queste due ultime regioni, in verità, al voto segreto poteva ricorrersi solo su richiesta della maggioranza dei consiglieri. Sul punto, vedi L. PALADIN, *Diritto regionale*, Sesta edizione interamente riveduta, Padova, 1997, p. 300 s.

⁴ Gli Statuti di Veneto, Liguria, Marche, Molise e Campania prevedevano l'elezione simultanea del Presidente e degli altri membri della Giunta. Nelle altre regioni si procedeva prima all'elezione del Presidente e poi a quella (unitaria) degli assessori, salva – talora – l'eventuale decadenza del Presidente nell'ipotesi che non fosse approvata dal Consiglio la lista di assessori a lui collegata. Sul punto, vedi L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 307.

⁵ Era il caso di Lombardia, Puglia e Basilicata (L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 307 s.).

⁶ Per la descrizione degli assetti di governo delle Regioni italiane prima della stagione delle riforme, si veda, nuovamente L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 289 ss.

⁷ Sulla forma di governo regionale precedente le riforme, v.: C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale* in A. BARBERA – L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 223 ss. Rinviene “un'impronta

di tipo assembleare dell'assetto degli organi di vertice regionale cooperava, oltre alla presenza delle disposizioni costituzionali, elettorali e statutarie già segnalate e all'assenza, invece, di meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, anche la previsione esplicita dell'assegnazione al Consiglio del potere regolamentare, nonché la possibilità che allo stesso potessero essere assegnate altresì competenze di natura amministrativa (art. 121, comma 2, Cost.).

Sulla base dei dati riassunti nella Tabella in calce al primo paragrafo, le legislature dal 1970 al 1995 si sono comunque tutte concluse alla loro scadenza naturale quinquennale (senza, dunque scioglimenti). I Presidenti regionali, invece, hanno governato in media per 39 mesi ciascuno e le giunte regionali hanno registrato una durata media di 26 mesi. Nella gran parte delle Regioni la durata media delle giunte si è attestata tra 23 e 33 mesi: spiccano per instabilità la Campania con 15 mesi di media e il Lazio, con 20, mentre particolarmente stabili sono invece risultate la Basilicata, con 50 mesi di durata media, nonché Toscana e Marche con 38.

È comunque interessante sottolineare che la forma di governo parlamentare a tendenza assembleare delle Regioni dal 1970 al 1995 non ha impedito che la durata media di ciascuna giunta, appena superiore ai due anni, fosse comunque nettamente superiore rispetto alla durata media dei governi nazionali che, nel periodo tra il 1948 e il 1994, quando alla forma di governo parlamentare descritta dalla Costituzione era accompagnata una legislazione elettorale di tipo proporzionale, hanno registrato una durata media di 14 mesi, anche se ciascun Presidente del Consiglio ha governato mediamente per 28 mesi (ancorché non ininterrotti), e le legislature sono durate mediamente 51 mesi⁸.

3. La forma di governo con indicazione elettorale del presidente e la regola *simul...simul* per il primo biennio della legislatura (1995-2000)

La testé sintetizzata forma di governo regionale cambia a seguito della svolta degli anni '90 che, a livello degli enti locali, aveva portato all'elezione diretta dei

consociativa" nei vecchi Statuti regionali A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 58.

⁸ Infatti, le ultime sei legislature del periodo 1948/1994, su un totale di undici, si sono tutte interrotte anticipatamente, ancorché generalmente di un solo anno. La VII legislatura durò però solo tre anni, dal 1976 al 1979, e XI legislatura appena due anni, dal 1992 al 1994.

Sindaci e dei Presidenti di Provincia. A ciò si era pervenuti con l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, ancora vigente per i comuni, che assicurava alle liste che appoggiano il Sindaco o il Presidente della Provincia eletto, al primo o al secondo turno, la maggioranza assoluta dei seggi consiliari. A livello statale, si era nel contempo introdotto un sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario (a un solo turno) per l'elezione delle Camere.

In sintonia con questo indirizzo generale (opportunamente diversificato nella sua configurazione a seconda dei livelli istituzionali), venne riformato dunque anche il sistema di elezione dei Consigli regionali, introducendo un meccanismo di indicazione da parte degli elettori del Presidente della Giunta. La legge elettorale 23 febbraio 1995, n. 43, prevede infatti che il vecchio sistema elettorale proporzionale fino ad allora utilizzato continuasse ad operare solamente per i quattro quinti dei seggi del Consiglio regionale. Il restante quinto veniva assegnato in modo da assicurare alla coalizione di liste vincente almeno il 55% dei seggi consiliari. Per garantire questo effetto, peraltro, si prevedeva di aumentare il numero dei consiglieri regionali componenti l'organo, nel caso in cui il quinto di seggi destinato al premio di maggioranza non si fosse rivelato sufficiente. Questo quinto di consiglieri veniva tratto da liste regionali di coalizione⁹; il nome del capolista di queste liste regionali era riportato sulla scheda elettorale a fianco delle diverse liste provinciali rappresentative delle forze politiche che costituivano la coalizione.

I capilista regionali non venivano automaticamente eletti Presidenti della Regione, stanti le immutate previsioni costituzionali che attribuivano al Consiglio il potere di elezione del Presidente. Tuttavia, ognuno di essi, ad esito delle elezioni del 1995, venne in effetti eletto Presidente dall'organo consiliare. Si trattava, quindi, di una candidatura *de facto*, provocata dal comparire del nome del candidato sulla scheda elettorale, che costituiva per il Consiglio una indicazione politica ma non un obbligo giuridico a proporre alla carica di Presidente il candidato risultato vincitore. Il vincolo politico derivante dalla comune indicazione di tale nome da parte dei componenti la coalizione vincente, cui era assicurata la maggioranza grazie ai seggi in premio, risultava però sufficiente a far sì che i Consigli regionali neoeletti, composti appunto in modo tale da conferire un'ampia maggioranza alla coalizione riunita attorno al candidato "indicato" dagli elettori,

⁹ Nell'ipotesi in cui si avesse dovuto far ricorso ad ulteriori seggi rispetto a quelli assegnati al Consiglio, essi sarebbero stati tratti dalle liste provinciali delle forze politiche di maggioranza.

provvedessero senza eccezioni ad eleggere quest'ultimo al vertice dell'esecutivo regionale.

Come già anticipato, l'elezione del candidato *de facto* a presidente della Giunta, peraltro, era giuridicamente stabilizzata, o quanto meno rafforzata, da una specifica previsione della riforma elettorale del 1995, la quale disponeva che, «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra consiglio e giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del consiglio regionale è ridotto ad un biennio» (art. 8).

In effetti, nessuna delle 15 regioni ordinarie conobbe una crisi nel primo biennio di applicazione della nuova disciplina, quando avrebbe operato la riduzione della durata in carica del Consiglio in caso di crisi del rapporto fiduciario con il Presidente¹⁰. Scaduto il biennio, tuttavia, per motivi politici, in tre Regioni si assistette a un cambio (in due casi ripetuto) di Presidente e di maggioranza: si tratta delle Regioni Molise¹¹, Campania¹² e Calabria¹³. È un dato interessante, perché sembra attestare che il sistema di indicazione del presidente della Regione opera esattamente come quello elettivo finché è accompagnato dalla regola *simul stabunt, simul cadent*. Quando la regola dello scioglimento anticipato in caso di crisi non si applicava, viceversa, l'indicazione degli elettori sembra non avere avuto una particolare efficacia stabilizzante delle giunte regionali.

Sulla base della Tabella in calce al primo paragrafo, i Presidenti in carica durante la legislatura che ha conosciuto questa forma di governo hanno governato mediamente per 41 mesi e le loro giunte sono rimaste in carica per 36 mesi, un tempo certamente più lungo dei 26 mesi di durata media nel periodo precedente. Tuttavia – se si considera che nei primi due anni della VI legislatura operava

¹⁰ Invero, la Regione Emilia-Romagna conobbe le dimissioni del Presidente Bersani a causa dell'incompatibilità derivata dalla sua nomina a ministro nel I Governo Prodi. In tal caso, non senza critiche e polemiche, si ritenne non applicabile l'art. 8 della legge elettorale, che veniva all'uopo confinato nella sua operatività al solo caso di sfiducia consiliare. Le dimissioni del Presidente non erano infatti la conseguenza o l'anticipazione di una crisi nel rapporto di fiducia con l'organo consiliare, ma l'espressione di una opzione per l'incarico di ministro.

¹¹ Il Presidente "indicato" Veneziale, di centrosinistra, nel 1998 veniva scalzato dal Consigliere di centrodestra Iorio, a sua volta sostituito dal primo, che nel 1999 tornava Presidente.

¹² Nel 1999 il Presidente di centrodestra Rampelli veniva sostituito con il consigliere di centrosinistra Losco.

¹³ Nel 1988 il Presidente di centrodestra Nisticò veniva sostituito con altro Presidente di centrodestra (Caligiuri), a sua volta sostituito nel 1999 dal Presidente di centrosinistra Meduri.

sostanzialmente il meccanismo *simul stabunt, simul cadent* e che dunque nessuna crisi di giunta si è verificata in quel periodo – si può seriamente dubitare circa l'effetto stabilizzante della sola “indicazione” elettorale del Presidente, specie quando essa opera in mancanza del meccanismo che impone l'automatico scioglimento del Consiglio in caso di crisi del rapporto fiduciario.

4. La forma di governo pseudoparlamentare: elezione diretta del Presidente e *simul...simul* (dal 2000 in poi)

Con la legge cost. 1/99 si è costituzionalizzata, ancorché in via cedevole e transitoria, l'elezione diretta del Presidente della Regione, il quale può essere sfiduciato dal Consiglio soltanto a pena di scioglimento dello stesso: è il cosiddetto meccanismo *simul stabunt, simul cadent*. Infatti, il nuovo art. 122 Cost. prevede che «il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta». Inoltre, il nuovo art. 126 Cost. prevede che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio».

A prescindere dalla riconduzione di tale formula ad uno dei tradizionali modelli di forma di governo¹⁴, non c'è dubbio che il sistema adottato ha prodotto un

¹⁴ Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato ricondotto da alcuni a quello presidenziale (enfaticamente l'elezione diretta dell'Esecutivo), da altri a quello parlamentare (sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio), da altri ancora a quello semipresidenziale, mentre «Non mancano, poi, etichette ad effetto (“forma di governo a reciproco ostaggio” ovvero “fondata sul reciproco ricatto”, “forma di governo neo-presidenziale”, “semiparlamentare”, “forma di governo neo-parlamentare [o semi-presidenziale] impura”: ecc.)», come sottolinea C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 84. L'Autore a sua volta propone la definizione di «governo di legislatura con premier elettivo», che sembra rimandare a quella elaborata a suo tempo dal “Gruppo di Milano”, sulla base di un modello elaborato dal Club Jean Mulin per un «gouvernement de législature élu au suffrage universel» (si veda S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in “governo di legislatura”*, in *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano 1983, p. 392 e ss.) e in qualche modo ripresa da A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. Dir.*, 1990, p. 43 e ss. (ma v. anche G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari 1997,

sostanziale rafforzamento dell'esecutivo ed un contestuale indebolimento delle assemblee legislative regionali¹⁵.

La forma di governo introdotta in Costituzione in via transitoria si accompagnava però all'attribuzione alle Regioni della nuova potestà statutaria in materia di forma di governo¹⁶. Le Regioni, pertanto, venivano abilitate a derogare alla forma di governo standard, prevista dalle nuove disposizioni costituzionali, dotandosi all'uopo di nuovi Statuti. La legge costituzionale n. 1 del 1999, infatti, modifica l'art 123 Cost., prevedendo che «ciascuna regione ha uno statuto, che in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Da subito la dottrina si è posta il problema della reale ampiezza di tale potestà statutaria, focalizzandosi, peraltro, sulle possibilità di fuoriuscita o di elusione del principio *simul stabunt, simul cadent*. Tuttavia, il nuovo assetto costituzionale è stato inteso, anche ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, nel senso che, una volta confermata dai nuovi Statuti la c.d. forma di governo standard,

p. 223 e ss.). Parla di forma di governo «neopresidenziale» E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 109. Sulla nuova forma di governo regionale, v. anche: A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: maglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.* 1999, p. 572 e ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 563 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 e ss.; G. ROLLA, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in *Prime note*, 2000, p. 26 e ss.; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1067 e ss.; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 203 e ss.

¹⁵ L'opinione è assolutamente condivisa in dottrina. Tra gli altri, v. E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 108.

¹⁶ L'inserimento in un testo normativo di una categoria la cui natura e utilità è spiccatamente dottrinale è stata criticata in dottrina. Ad es. v. C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPi - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 89, e A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 60, per il quale «Non esiste un concetto predeterminato di "forma di governo" [...] che è un concetto giuridico-teoretico, non giuridico-dommatico».

ossia l'elezione diretta del Presidente ai sensi dell'art. 122 Cost., se ne doveva desumere anche l'inderogabilità della previsione di cui all'art. 126 Cost., ossia l'operatività del principio *simul stabunt, simul cadent*.

In sostanza, quindi, la nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo avrebbe certamente consentito alle Regioni di tornare a una forma di governo di tipo parlamentare, senza elezione diretta del Presidente. Non sarebbe tuttavia possibile, però, l'adozione di una forma di governo di tipo presidenziale, perché il nuovo testo costituzionale impone, ex art. 126, che, in caso di scelta statutaria di un sistema con elezione diretta del Presidente, si debba altresì prevedere: a) la possibilità del Consiglio di sfiduciare il Presidente determinandone la decadenza; b) lo scioglimento del Consiglio a seguito della morte, delle dimissioni e della decadenza dello stesso Presidente. L'associazione di queste previsioni, che realizzano un sistema di reciproca dipendenza dei due organi nella loro permanenza in carica, non è evidentemente compatibile con la separazione dei poteri che la forma di governo propriamente presidenziale richiede.

Così, una volta stabilita la diretta elettività del Presidente, la fuoriuscita da una forma di governo pseudoparlamentare risultava costituzionalmente impossibile. Del resto, è davvero difficile che, una volta scelta l'elezione diretta del Presidente in un contesto in cui difetta una rigida separazione degli organi e della loro legittimazione, si possa immaginare che il Consiglio possa revocare il Presidente e nominarne uno di proprio gradimento, a prescindere da un nuovo ricorso a elezioni popolari del vertice dell'esecutivo.

Ne è conseguito il fallimento dell'unico¹⁷ – invero per certi versi bizzarro – tentativo consiliare di superare la c.d. forma di governo standard. Si tratta del tentativo del Consiglio regionale calabrese: il testo dello Statuto approvato dalla Regione Calabria, in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003, prevedeva l'elezione a suffragio popolare e diretto del Presidente e del Vicepresidente della Giunta ma la loro necessaria successiva

¹⁷ Per la verità, si dovrebbe dar conto anche del tentativo del Friuli-Venezia Giulia, ma siamo nel campo delle regioni a Statuto speciale. In ogni caso, quel tentativo di superamento della forma di governo con elezione diretta del Presidente della Regione non aveva successo a seguito dell'esito negativo del referendum sul progetto di legge statutaria. Sul tentativo friulano, v. A. FERRARA, *Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale e province autonome*, in ISSIRFA, *Rapporto sulla legislazione 2003*, tratto dal sito internet <http://www.issirfa.cnr.it/1192,1018.html>, e S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto della riforma delle regole*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 75 e ss.

designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta, a meno di un automatico scioglimento del Consiglio stesso. Era previsto, inoltre, che il Vicepresidente subentrasse nella carica al Presidente in caso di sue dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione o morte. In tali ipotesi non si sarebbe verificato lo scioglimento del Consiglio, nonostante che la regola costituzionale *simul stabunt, simul cadent* sembri, anche *prima facie*¹⁸, derogabile solo allorché a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dall'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto¹⁹. Si sarebbe verificato,

¹⁸ Peraltro, già in precedenza, la Regione Marche, con la deliberazione statutaria del 24 luglio 2001, aveva cercato di attenuare la forma di governo c.d. standard, in casi per la verità assai marginali, ma ugualmente era incorsa nella censura della Corte costituzionale. Con la sent. n. 304 del 2002, in particolare, la Corte costituzionale aveva risolto il dilemma circa la possibilità di modifiche parziali degli statuti regionali in vigore all'epoca della riforma, accogliendo il ricorso dello Stato contro la deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001, dalla Regione Marche. La tesi era già stata sostenuta in dottrina, tra gli altri, da: B. CARAVITA, *Gravi questioni di interpretazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione "provoca", il Governo chiama, la Corte risponderà?*, in *www.federalismi.it*; P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni "frammenti" di un mosaico da completare*, in *le Regioni*, n. 6/2002, p. 1487 ss.; M. GORLANI, *Esercizio della potestà statutaria regionale attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2001. Per voci contrarie in dottrina, v. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti tra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *le Regioni*, n. 3/2001, p. 479.

¹⁹ Proprio per questo la dottrina sollevava forti dubbi circa la legittimità costituzionale della soluzione prescelta dalla Regione Calabria, come testimoniato da numerosi interventi: E. BALBONI, *Annotazioni sul «caso Calabria»: l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 773 e ss.; A. GIORGIS, *Lo statuto della Regione Calabria. Il Presidente della Giunta e la potestà regolamentare*, in *Quaderni di storia contemporanea*, 2004 (34), p. 138 e ss.; C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione, né eluderla*, in *le Regioni*, n. 6/2002, p. 1462 e ss.; M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*; A. RUGGERI, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili «modelli» e sulle loro complessive carenze alla luce delle indicazioni date da una bozza di Statuto della Regione Calabria)*; S. GAMBINO, *Alcune riflessioni sulla bozza di Statuto della Regione Calabria*; G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*; M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del 'formalismo' dei giuristi*; G. GUZZETTA, *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*; S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*; M. VOLPI, *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*; A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di*

peraltro, un peculiare squilibrio, per cui mentre il Presidente eletto avrebbe potuto essere destituito dal Consiglio, il Vice che gli sarebbe subentrato non avrebbe invece dovuto temere questa eventualità, perché, in caso di sfiducia, si sarebbe determinato lo scioglimento del Consiglio. Non destò sorprese, pertanto, la sent. n. 2/2004, con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie in parola²⁰.

Dunque, i nuovi Statuti regionali hanno infine tutti confermato il sistema dell'elezione diretta unita alla regola *simul stabunt, simul cadent*, ancorché da molti ritenuta quantomeno eccessivamente rigida²¹ e prodromica di un progressivo svilimento della funzione di controllo politico dei consigli, che possono costringere alle dimissioni gli esecutivi, solo pagando il prezzo pesante del proprio scioglimento²².

governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria), tutti in federalismi.it.

²⁰ In merito alla sentenza, in particolare, v. E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 467 e ss.; R. BIN, *Autonomia statutaria e «spirito della Costituzione»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 419 e ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *le Regioni*, n. 4/2004, p. 909 e ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *le Regioni*, n. 4/2004, p. 920 e ss.; M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 415 e ss.; S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 463 e ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra «chiusure» del giudice costituzionale, «incertezze» degli statuenti regionali e «serrato» confronto nella dottrina)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 343 e ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004 p. 435 e ss.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i «paletti» della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 377 e ss.; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 399 e ss.

²¹ Per la verità, il modello in questione, è stato criticato anche per la ragione opposta, ossia per la sua eccessiva flessibilità, dal momento che consente una «trasformazione della maggioranza politica in costanza del medesimo Presidente» (E. COLARULLO, *Dalla riforma dello Statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del Consiglio, la programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, p. 115).

²² In questo senso, v.: P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, cit., p. 106; F. PALLANTE, *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, p. 629; G.U. RESCIGNO, *Sul progetto di Statuto della Regione Toscana*, Firenze, 18 giugno 2004, p. 3

Confermato da tutti i Consigli regionali l'impianto della forma di governo c.d. standard, che da transitoria diveniva dunque definitiva, le Regioni hanno sostanzialmente rinunciato ad incidervi anche attraverso la nuova competenza legislativa in materia elettorale. Pur essendo per lo più intervenute sulla legislazione elettorale introdotta dallo Stato nel 1995, la totalità delle Regioni ne ha sostanzialmente confermato l'impianto. Tutte, infatti, si sono limitate a modifiche parziali, che non alterano il meccanismo fondamentale introdotto nel 1995, ossia un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per le liste che appoggiano il candidato presidente eletto. Le modifiche, infatti, hanno per lo più provveduto – in verità opportunamente – a rendere più razionale il funzionamento del premio di maggioranza²³ e all'abolizione dei c.d. listini bloccati da cui venivano tratti i seggi per l'attribuzione del premio di maggioranza. Esso, però, è stato confermato nella sua entità, ancorché i relativi seggi vengano ora ricavati per lo più dai candidati nelle liste provinciali.

(dattil.), secondo cui: «una assemblea che sa di poter essere sciolta in ogni momento se osa opporsi al capo dell'esecutivo, il quale dispone dell'arma delle dimissioni e del conseguente scioglimento del Consiglio, deve essere composta da veri martiri, o costretta da eventi assolutamente eccezionali, per indursi al suo suicidio pur di raggiungere la rimozione del capo dell'esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale» (riportato in G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, cit., p. 707). Invero, il modello introdotto dalla riforma costituzionale era criticato anche sotto altri aspetti. Alcuni autori, infatti, sottolineavano l'eccessiva rigidità della regola del *simul stabunt, simul cadent*, da applicarsi anche nei casi di morte, rimozione e impedimento dei presidenti eletti. Si tratta di un difetto rilevato anche dai sostenitori della nuova forma di governo regionale, come R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *le Regioni*, n. 6/2003, p. 1000, e C. FUSARO, *Il «premierato regionale» nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, p. 139.

²³ La l. 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata e integrata dalla l. 23 febbraio 1995, n. 43, prevedeva un premio di maggioranza non proporzionale ai voti raccolti dalla coalizione. In effetti, l'assegnazione dei seggi nel collegio maggioritario regionale avveniva rigidamente attribuendo alla lista regionale vincente o il 10% dei seggi (se le liste provinciali ad essa collegata avevano già superato il 50% dei seggi del Consiglio) o il 20% (se le liste provinciali non avevano superato tale quota). Così, se le liste provinciali avessero ottenuto, per esempio, il 49% dei seggi, avrebbero conseguito un premio del 20%, portandosi al 69%; se avessero invece ottenuto il 51%, avrebbero conseguito un premio del 10%, portandosi complessivamente al 61% dei seggi del Consiglio. Pertanto, paradossalmente alle liste di maggioranza non conveniva vincere "troppo", perché altrimenti avrebbero ottenuto meno seggi. Peraltro, i candidati nella seconda metà del listino, per essere eletti, dovevano sperare (e far sì) che le liste provinciali collegate non ottenessero troppi seggi.

In verità, l'unico intervento di rilievo in materia di rapporto tra funzionamento della forma di governo e legislazione elettorale si deve al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che, nell'ambito della competenza statale del coordinamento della finanza pubblica, fissava un tetto al numero dei consiglieri regionali. Tale disposizione finiva per rendere inoperativo il meccanismo della legge elettorale che consentiva l'incremento dei consiglieri regionali nei casi in cui i seggi destinati a premio di maggioranza, pari – come già riferito – al 20% del totale, non si fossero rivelati sufficienti a garantire al Presidente eletto una maggioranza di consiglieri a sé collegati. Tale meccanismo, in verità, non operava in tutte le Regioni, perché sostituito da altro capace di assicurare al Presidente eletto una maggioranza di consiglieri senza mai ricorrere all'incremento del loro numero²⁴. In alcune Regioni, tuttavia, il meccanismo originariamente previsto dalla legge del 1995 non era stato modificato. Così, a seguito della nuova previsione di un “tetto” al numero dei consiglieri, si poteva verificare il caso di un Presidente eletto senza che potesse godere dell'appoggio della maggioranza dei seggi (quando il numero dei seggi delle liste collegate, unito a quelli ottenuti quali premio, pari al 20% dei seggi, fossero inferiori alla maggioranza dei seggi consiliari). L'ipotesi, si è verificata nelle elezioni del Lazio del 2018, vinte dal Presidente Zingaretti con meno di un terzo dei voti, cui la legislazione elettorale assicurò solo (si fa per dire) 25 seggi su 51 (ivi incluso il Presidente). Ciononostante, il Presidente eletto portò a termine la legislatura senza particolari problemi.

La circostanza è significativa, perché sembrerebbe attestare che l'elemento più rilevante al fine della stabilizzazione del Governo regionale non sia in effetti l'assicurazione al Presidente della maggioranza consiliare da parte della legislazione elettorale, bensì proprio la regola *simul, simul*, che evita la messa in discussione del Presidente, perché lo scioglimento del Consiglio, che ne conseguirebbe, si è rivelato un forte deterrente.

La valutazione sembrerebbe in effetti confermata dagli esiti elettorali delle elezioni siciliane del 2012, per quanto si tratti di una regione a statuto speciale che esula, in sé e per sé, dalla presente ricostruzione, ma può essere considerata a questo specifico fine. In tal caso il Presidente Crocetta vinse con solo il 30% dei voti e la sua coalizione ottenne dunque 40 seggi su 91. Ciononostante, anche il Presidente Crocetta riuscì a portare a termine la legislatura, nonostante turbolenze

²⁴ Al fine si perveniva con meccanismi simili a quelli operanti per assegnare il premio di maggioranza previsto nella legge elettorale per la Camera dei Deputati, come modificata nel 2005 (c.d. porcellum: legge n. 270 del 21 dicembre 2005).

politiche accesissime anche all'interno della sua stessa coalizione (tanto che le nomine assessorili nel quinquennio saranno ben 59²⁵) e continui cambi nella composizione della maggioranza.

A prescindere da queste peculiarità, i dati desumibili dalla Tabella in calce al primo paragrafo attestano che la nuova forma di governo – con elezione diretta, operatività del principio *simul simul*, e legge elettorale con premio di maggioranza (quasi sempre) *majority assuring* – ha consolidato la stabilità di giunte e Presidenti regionali. La durata in carica media dei Presidenti è addirittura arrivata a ben 85 mesi: in tre Regioni (Veneto, Emilia-Romagna e Toscana) si è attestata sui 10 anni, e in Veneto addirittura attorno ai 12 (il che dimostra, peraltro, il cattivo funzionamento delle disposizioni statali sul divieto di un terzo mandato consecutivo) anche se in Calabria è stata inferiore ai quattro anni (47 mesi).

La stessa durata media delle giunte regionali si è largamente accresciuta, raggiungendo addirittura i 56 mesi, sfiorando la durata media della legislatura che è risultata di 57 mesi. Del resto, nella forma di governo standard è giuridicamente possibile una sola giunta per legislatura: il leggero sfasamento tra i due dati è unicamente dovuto, infatti, ai periodi in cui le giunte sono rimaste in carica per il solo disbrigo degli affari correnti in caso di dimissioni, decadenza o morte del Presidente.

L'unico elemento di parziale fragilità del sistema, con riguardo alla stabilità di governo in senso lato, sembra essere dato dalla durata delle legislature. Esse non erano mai state interrotte nei due periodi precedenti, ossia dal 1970 al 2000. Nel periodo in esame, invece, la legislatura media da 60 mesi si è ridotta – invero lievemente – a 57 mesi. Ciò è dovuto ad alcuni scioglimenti anticipati dei Consigli, in numero non trascurabile, nessuno dei quali provocato tuttavia da difficoltà politiche delle maggioranze a sostegno dei Presidenti: come risulta dalla nota in calce alla tabella, si tratta di ben 15 casi su 71 legislature nel complesso, come dire che una legislatura su cinque si interrompe anticipatamente per ragioni non politiche ma – semplificando un po' – per motivi attinenti alla persona del Presidente. In effetti, in tre casi si è trattato di annullamento delle elezioni, in tre casi di incompatibilità sopravvenute (o di dimissioni al fine di consentire l'elezione del Presidente ad altra carica), in un caso di decesso del Presidente. Negli altri casi, invero molto numerosi (otto), si è trattato di questioni giudiziarie, che hanno riguardato il Presidente eletto, le cui dimissioni hanno provocato lo scioglimento del Consiglio.

²⁵ Fonte *wikipedia* alla voce *Rosario Crocetta*.

I mesi di legislatura persa per scioglimenti anticipati del Consiglio sono ammontati a 270 (nel complesso, dunque, più di vent'anni) il che mette in luce come il meccanismo dell'elezione diretta e il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, finiscono per “personalizzare” la stabilità degli organi regionali, rivelando forme nuove di “instabilità istituzionale”²⁶.

5. La forma di governo regionale standard: la stabilità raggiunta a scapito dell'equilibrio costituzionale tra Esecutivo e Legislativo

Se l'obiettivo della riforma costituzionale del 1999 era quello della stabilità delle amministrazioni regionali, l'analisi dei dati statistici riferiti all'evoluzione delle diverse forme di governo conosciute dalle Regioni ordinarie indica senza dubbio che esso è stato ampiamente raggiunto. La durata media del mandato dei Presidenti regionali si è infatti accresciuto dai 39 mesi (non ininterrotti) registrati vigente la forma di governo parlamentare del primo periodo ai 41 della forma di governo intermedia (durata però una sola legislatura), fino a giungere a 85 nella forma di governo con elezione diretta del Presidente e piena operatività della regola *simul, simul*. Quanto al più significativo dato della durata delle giunte regionali, essa, da 26 mesi nella prima forma di governo si è allungata a 36 nella seconda, fino a raggiungere i 56 nella terza, realizzando così l'obiettivo del c.d. governo di legislatura.

Viceversa, il nuovo sistema ha reso più precarie le legislature regionali: una su cinque si è interrotta anticipatamente. Se si considerano poi le motivazioni dell'interruzione delle legislature, si deve constatare che esse attengono quasi esclusivamente a vicende personali del Presidente e non a ragioni di indirizzo politico, il che conferma che la funzione di controllo dei Consigli, nell'attuale assetto, risulta sostanzialmente svuotata. In sostanza, sembra se ne possa derivare che l'autoscioglimento del Consiglio collegato alla crisi del rapporto fiduciario con il Presidente e la Giunta è un prezzo effettivamente troppo elevato perché di fatto rende impossibile (o quanto meno arduo) l'esercizio – anche quando servirebbe – del controllo dell'organo rappresentativo su quello esecutivo: viene dunque di fatto paralizzato il meccanismo della responsabilità politica dell'esecutivo che è il nucleo essenziale del modello parlamentare. Sulla sostanziale paralisi del controllo

²⁶ Si veda sul punto M. VOLPI, *Quale razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, contributo nell'ambito del Gruppo di studio di Astrid su *Riforme istituzionali: forma di governo e riforma elettorale*, in *Astrid Rassegna*, n. 11/2023, p. 4.

politico del Consiglio sul Presidente e sulla Giunta – come si dirà – incide anche la debolezza della legittimazione politica dei Consigli: la maggioranza dei consiglieri, in quanto eletti in funzione dell'elezione del Presidente, manca di un'autonoma legittimazione politico-rappresentativa da far valere nei suoi confronti.

Le caratteristiche salienti della forma di governo alla quale si è approdati, secondo il processo che si è storicamente inverte, sembrano essere sostanzialmente tre: 1) l'elezione diretta del Presidente; 2) l'adozione di sistemi elettorali con premio per le liste collegate al Presidente vincente, che garantiscono pressoché sempre al Presidente eletto di disporre del sostegno di un'ampia maggioranza nel Consiglio (sistemi elettorali *majority assuring*); 3) la regola *simul stabunt, simul cadent*.

Dei tre elementi caratterizzanti la nuova forma di governo, dall'analisi dell'evoluzione della forma di governo in concreto realizzatasi sembra potersi desumere che il più rilevante sia proprio la regola dell'automatico scioglimento del consiglio in caso di sfiducia, revoca, dimissioni o decesso del Presidente²⁷. A questa conclusione sembrerebbe potersi addivenire sulla base delle seguenti considerazioni:

- a) anche in mancanza di elezione diretta vera e propria del Presidente, come accadde durante la breve ma significativa esperienza tra il 1995 e il 2000, nessuna crisi di giunta si è realizzata nel periodo in cui la regola *simul, simul* era operante;
- b) nel periodo nel quale non era operante la regola *simul, simul*, come dal 1997 al 2000, e nonostante la “ratifica” da parte dei Consigli dei Presidenti “indicati” dagli elettori, che dunque potevano essere considerati a questi fini come sostanzialmente eletti, la stabilità delle maggioranze è stata minata piuttosto frequentemente da crisi politiche e sostituzione dei Presidenti e delle Giunte;
- c) negli anni successivi, anche nelle rarissime ipotesi in cui il premio in seggi assicurato alle liste di appoggio del Presidente eletto non è risultato sufficiente ad assicurargli una maggioranza consigliare, la presenza del meccanismo *simul, simul* ha ugualmente consentito al Presidente eletto di mantenere il suo incarico di guida del governo della regione per l'intera legislatura.

²⁷ In senso analogo, si veda P. PASQUINO, *Istituti di razionalizzazione del sistema parlamentare*, contributo elaborato nell'ambito del lavoro del gruppo di studio di Astrid su *Riforme istituzionali: forma di governo e riforma elettorale*, secondo cui, a prescindere dalla distinzione «fra l'elezione popolare diretta del premier e accordi informali o anche formali fra i partiti della coalizione [...] La questione dirimente è la possibilità per il parlamento di sfiduciare il primo ministro senza auto-dissolversi».

In sostanza, dunque, si può ipotizzare che l'elemento fondamentale della forma di governo regionale c.d. standard può essere individuato nella regola *simul stabunt aut simul cadent*, che lega indissolubilmente le sorti (la durata) del legislativo a quelle dell'esecutivo.

Questo legame inestricabile tra i due organi distingue radicalmente la forma di governo regionale dalle forme di governo presidenziali modellate sull'esempio statunitense. In quel contesto, infatti, il tratto saliente è esattamente opposto a quello che connota il meccanismo *simul simul*, perché in quella forma di governo vige in effetti un principio di reciproca incapacità dei due organi di incidere sull'esistenza dell'altro: le vicende che attengono al Presidente (o ai Governatori statali) non incidono sulla durata dei legislativi, e questi non possono incidere sulla permanenza in carica dei primi.

In quei sistemi, peraltro, all'indipendenza funzionale corrisponde una separata ed indipendente legittimazione strutturale: tanto il Presidente (e i Governatori statali) sono eletti separatamente dai parlamentari dei rispettivi livelli di governo, quanto questi ultimi sono eletti del tutto autonomamente dai primi. In quei contesti, infatti, nessuna regola elettorale garantisce al vertice dell'esecutivo eletto una maggioranza parlamentare. Ciò che, del resto, in quel sistema non è necessario ai fini della stabilità degli esecutivi, data l'incapacità delle assemblee di incidere sulla permanenza in carica degli esecutivi.

Si tratta di un assetto che non solo dà frequentemente adito ai c.d. *divided government*, ma che, soprattutto, non determina mai un indebolimento della legittimazione politica delle assemblee rappresentative rispetto agli esecutivi (anche quando si verifichi una consonanza politica tra la maggioranza delle assemblee e i Presidenti o Governatori eletti). Un conto, infatti, è adottare sistemi sulla base dei quali la quantità dei seggi di ciascuna forza politica e la legittimazione di buona parte dei consiglieri eletti dipende dalla performance elettorale del candidato presidente, altro conto è, all'opposto, rendere le due legittimazioni completamente separate. In questo secondo caso, infatti, non esistono rappresentanti eletti che devono la loro elezione all'elezione del Presidente, come nella forma di governo regionale da noi adottata. È ovvio che un siffatto meccanismo finisce per svuotare la legittimazione politica di organi la cui elezione si potrebbe a buon diritto qualificare come non completamente diretta (in quanto derivata – persino giuridicamente – da un pronunciamento degli elettori su un organo diverso, ossia quello esecutivo).

La stessa forma di governo assunta dalle Regioni in via transitoria, nella legislatura 1995-2000, assomiglia molto marcatamente a quella dell'ultimo

periodo. Ciò che la distingue non è tanto la previsione dell'indicazione sulla scheda elettorale del candidato al vertice dell'esecutivo in luogo della elezione diretta del Presidente che sarà successivamente introdotta. Il vero tratto distintivo della forma di governo della legislatura 1995-2000 è l'operatività per soli due anni della regola *simul, simul*. Tant'è vero che, per il biennio di operatività della stessa, il funzionamento di quella forma di governo è del tutto analoga a quella con elezione diretta. Si potrebbe dire, anzi, che elezione diretta e indicazione sulla scheda elettorale non sembrano manifestare alcuna diversità sostanziale finché opera tanto la regola elettorale dell'assicurazione della maggioranza dei seggi al candidato indicato risultato vincente quanto il meccanismo *simul simul*. Quando invece quest'ultima regola non è prevista, il sistema dell'indicazione sulla scheda elettorale non regge, ed anzi espone il sistema ad una pericolosa tensione tra regole formali e legittimazione politica sostanziale.

Infatti, i cambi di maggioranza e di Presidente dopo il primo biennio della legislatura 1995-2000 risultavano certamente costituzionalmente ammissibili, perché la regola costituzionale era pur sempre quella della forma di governo parlamentare con elezione consiliare del presidente, non diversamente da quanto accadeva nel primo periodo individuato (1970-1995). Le regole elettorali prevedevano, invece, l'indicazione di un capolista comune a ogni coalizione e l'attribuzione alla coalizione vincente della maggioranza dei seggi consiliari. Con ciò, attraverso un artificio giuridico, venivano sovrarappresentate le liste di cui era composta la coalizione vincente e sottorappresentate quelle delle altre coalizioni. In sostanza, le regole elettorali avrebbero prodotto un'aspettativa di mantenimento del Presidente indicato dagli elettori e quantomeno della sua maggioranza anche scaduto il primo biennio, rendendo davvero deboli, quanto a legittimazione politica, le nuove maggioranze costituite successivamente, a seguito di una ricomposizione delle alleanze politiche tra i gruppi consiliari, la cui consistenza relativa era però stata determinata sulla base determinante delle diverse scelte previamente sottoposte agli elettori. Non può sorprendere dunque, che in quel regime transitorio, i cambi di maggioranza e di giunta, che si sono verificati dopo il primo biennio, hanno dato origine a polemiche non prive di qualche fondamento persino in termini – per quanto lati – di legittimità politico-costituzionale. Simili polemiche, viceversa, avevano un rilievo di mera opportunità politica nella forma di governo parlamentare precedente, nella quale la competizione elettorale avveniva sulla base di regole che determinavano la consistenza dei gruppi consiliari indipendentemente da ogni patto preelettorale circa l'individuazione di una leadership comune e di una specifica alleanza tra determinate forze politiche.

In conclusione, sul punto, la forma di governo con indicazione sulla scheda elettorale del Presidente sembra, sulla base dell'esperienza regionale, funzionare sostanzialmente come quella con elezione diretta solo finché è garantita dalla previsione di un premio di maggioranza e dalla regola *simul, simul*. Di questa forma di governo condivide però anche i difetti in termini di squilibrio tra esecutivo e legislativo. Se, invece, essa non fosse associata alla garanzia della maggioranza e al meccanismo dell'automatico scioglimento, sembrerebbe del tutto sconsigliabile. Essa non sembra, infatti, evitare i difetti tipici delle degenerazioni del parlamentarismo, ma sembra introdurre una tensione pericolosa tra regole costituzionali e legittimazione sostanziale degli attori politici nel cambio dei Presidenti e delle Giunte.

Tornando alla forma di governo infine adottata dal 2000, si può concludere che essa ha certamente raggiunto l'obiettivo perseguito, ossia la stabilità degli esecutivi. Al fine si è però pervenuti con un sacrificio elevato delle capacità rappresentative e di controllo degli organi legislativi, diversamente da quanto accade nei sistemi di tipo propriamente presidenziale. Nel contesto della forma di governo regionale le assemblee rappresentative sono fortemente indebolite nei confronti dell'esecutivo sul piano della legittimazione politica e rappresentativa fin dal loro momento genetico, perché la loro legittimazione non pare diretta ma derivata dalla contesa politica circa il Presidente, che, inevitabilmente, prende il sopravvento nelle consultazioni elettorali per il rinnovo contestuale e derivato dei due organi. Gli organi legislativi sono altresì indeboliti sul piano funzionale, perché l'operare della regola del *simul, simul* rende eccessivamente oneroso per i membri del Consiglio esercitare con determinazione le funzioni di controllo dell'esecutivo e la funzione legislativa (eventualmente anche in difformità dalle proposte dell'esecutivo) che dovrebbero essere, entrambe, proprie dell'organo consiliare. In effetti, essendo spuntata l'arma della sfiducia all'esecutivo e pendendo la minaccia delle dimissioni del Presidente in caso di deliberazioni consiliari a questo sgradite, gli spazi di autonoma determinazione dei Consigli regionali sembrano essersi eccessivamente atrofizzati.

Si tratta di una evoluzione della forma di governo che, pur raggiungendo l'agognata stabilità degli esecutivi, a ciò approda con un eccessivo sacrificio della capacità delle istituzioni regionali di fungere da strumento di partecipazione politico-democratica, visto che la partecipazione democratica richiede un rapporto tra elettori ed eletti che non può evidentemente esaurirsi nella scelta elettorale del capo dell'esecutivo e nella sua responsabilità politica nei confronti degli elettori da far valere al termine del (primo) mandato in caso di sua ricandidatura. Era questo

uno degli obiettivi che avevano giustificato la scelta costituzionale per il superamento dello stato accentrato in favore dello stato regionale²⁸ e che era stato rilanciato al momento dell'istituzione effettiva delle Regioni.

Forse anche per effetto di questa evoluzione della forma di governo l'esperienza storica delle Regioni italiane non è stata fino ad ora all'altezza di queste aspettative e ha conosciuto una accentuazione delle caratteristiche della Regione di ente amministrativo, piuttosto che svilupparne le potenzialità partecipative in vista di un rafforzamento della democrazia italiana.

La forma di governo infine assunta dalle Regioni italiane sembra essere funzionale a questo processo di deragliament delle Regioni dalle originarie finalità e potenzialità²⁹. Le Regioni hanno finito così con concorrere e competere con gli enti locali nell'esercizio delle funzioni amministrative sul territorio, non a caso assumendo una forma di governo sostanzialmente assimilabile a quella dei Comuni grandi e medi.

Ma nei Comuni questa forma di governo non è associata all'esercizio di poteri legislativi e non impedisce, date le più "raccolte" dimensioni della comunità cittadina, il funzionamento di meccanismi di partecipazione democratica abbastanza efficace (ancorché anche qui emerga un indebolimento della legittimazione democratica dei Consigli), ciò che ne giustifica una valutazione non negativa. Per le Regioni, ove queste condizioni invece non ricorrono, sembra lecito concludere che la questione della loro forma di governo non può oggi essere esclusa da una analisi e una valutazione problematica sui risultati dell'esperienza regionale e sulle prospettive future del regionalismo italiano.

6. La giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale è intervenuta in diverse occasioni sul tema della nuova forma di governo regionale introdotta in Costituzione con la legge costituzionale n. 1/1999. Tale giurisprudenza ha concorso a delimitare l'autonomia statutaria

²⁸ Come ricorda anche G. GARDINI, *La (prevalente) fisionomia amministrativa delle Regioni*, contributo nell'ambito del Gruppo Astrid Regionalismo differenziato, 13 luglio 2023, in corso di pubblicazione su *Astrid Rassegna*, spec. n. 3. In particolare, E. BALBONI, nel suo contributo al Gruppo Astrid rammenta che lo stesso Valerio Onida affidava alle Regioni il compito di farsi strumento del fine «rappresentato dal progresso della democrazia in senso sostanziale».

²⁹ La medesima conclusione è tratta anche da G. GARDINI, *La (prevalente) fisionomia amministrativa delle Regioni*, cit., pagina finale.

regionale in materia di rapporti tra Consiglio e Presidente della Giunta regionale e a definire i contorni della forma di governo regionale prevista dalla Costituzione, nonché a delineare il rapporto intercorrente tra la forma di governo regionale e la legislazione elettorale.

In questa prospettiva, le decisioni della Corte costituzionale più significative sono quelle che riguardano i dubbi di costituzionalità delle disposizioni statutarie volte a derogare, ancorché parzialmente, alle regole costituzionali dedicate alla forma di governo c.d. standard, prevista per le regioni a statuto ordinario, e, in particolare, a quelle relative al rapporto fiduciario tra Presidente e Consiglio regionale (art. 126, secondo comma, Cost.), nonché alla c.d. clausola *aut simul stabunt aut simul cadent*, necessariamente operativa in tutti i casi in cui il Presidente è eletto direttamente dagli elettori (art. 126, terzo comma, Cost.).

Rientrano in questi ambiti tutta una serie di decisioni con le quali la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime le previsioni statutarie: a) volte ad introdurre una sorta di voto di fiducia iniziale (sent. n. 12/2006 sullo statuto della Regione Abruzzo)³⁰; b) relative all'introduzione dell'elezione diretta anche del Vicepresidente oltre che del Presidente, ritenute in violazione dell'art. 122, quinto comma Cost., che assegna al Presidente eletto la nomina e la revoca dei componenti della Giunta; c) intese a consentire la sostituzione del Presidente eletto con il Vicepresidente in caso di morte, impedimento permanente, rimozione, incompatibilità sopravvenuta e dimissioni volontarie, ritenute in violazione dell'art. 126, terzo comma Cost. in materia di conseguenze dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto (sent. n. 2/2004 sullo Statuto della Regione Calabria)³¹; d) intese a introdurre la

³⁰ «L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse, come s'è detto, dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia. Estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli».

³¹ «Sul punto può quindi concludersi che il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella

possibilità per il Consiglio regionale di sfiduciare il singolo assessore regionale, determinandone la decadenza e imponendo al Presidente della Giunta una sua sostituzione (sent. n. 12/2006 sullo statuto della Regione Abruzzo)³².

Il tratto comune di queste decisioni risiede, da un lato, nella lettura piuttosto rigida che la Corte costituzionale offre della forma di governo c.d. standard proposta dal testo costituzionale e, dall'altro, nella conseguente restrizione delle possibilità per le regioni di modificarla.

In effetti, da queste sentenze risulta chiaro che per la Corte costituzionale sia possibile derogare alle disposizioni costituzionali dedicate alla forma di governo regionale standard alla condizione che le regioni optino per un sistema di elezione diverso dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Se si rimane nell'ambito dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, le regole, infatti, devono essere necessariamente quelle previste dalla Costituzione, senza possibili diverse o ulteriori specificazioni sostanziali. L'immediata conseguenza di ciò sembrerebbe essere che le regioni, se volessero discostarsi dalla forma di governo stabilita dalla Costituzione, possono indirizzarsi solo verso forme di governo completamente diverse da quella prevista dalla Costituzione e, nello specifico, per forme di governo in cui non sia prevista l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo.

Se ne desume, che l'autonomia statutaria potrà essere esercitata solamente in funzione dell'introduzione di una forma di governo parlamentare (ovvero, in

elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vicepresidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto. Al tempo stesso, il primo comma dell'art. 33, prescrivendo analiticamente che “i candidati alle cariche di Presidente e di Vice Presidente della Giunta regionale sono indicati sulla scheda elettorale e sono votati contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale”, invade in modo palese l'area legislativa riservata dal primo comma dell'art. 122 della Cost. alla “legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”; potrebbe anche aggiungersi che comunque è inesistente nella legislazione vigente un principio fondamentale che ammetta una duplice candidatura “a suffragio universale e diretto”»

³² «Una volta scelta la forma di governo, caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, nei confronti del Consiglio esiste solo la responsabilità politica del Presidente stesso, nella cui figura istituzionale confluiscono la responsabilità collegiale della Giunta e la responsabilità individuale dei singoli assessori. La sfiducia individuale agli assessori si pone, di conseguenza, in contrasto con l'art. 122, quinto comma, Cost., in cui si riflettono i principî ispiratori dell'equilibrio costituzionale tra i supremi organi regionali derivante dall'investitura popolare del Presidente».

ipotesi di scuola, direttoriale). La giurisprudenza della Corte, pertanto, esclude proprio l'introduzione di una forma di governo schiettamente presidenziale, perché questa – in ossequio al principio di separazione dei poteri e della tecnica garantistica dei *checks and balances* – richiederebbe due autonome e separate legittimazioni degli organi legislativo ed esecutivo, in guisa da impedire che il Consiglio possa determinare la caduta del Presidente e che, corrispondentemente, l'esecutivo possa determinare lo scioglimento del Consiglio con le dimissioni del Presidente.

Del resto, a queste conclusioni si perviene chiaramente se si bada ai presupposti teorico-costituzionali che la Corte ricostruisce circa la disciplina della forma di governo regionale standard. In particolare, sin dalle prime decisioni in materia, la Corte costituzionale definisce la forma di governo prevista dalla Costituzione come una forma di governo nella quale è «intrinseca» una «iniziale *presunzione di consonanza politica*» tra Presidente e Consiglio regionale, che sarebbe determinata «dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale». Secondo la Corte, infatti, «il corpo elettorale investe contemporaneamente il presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo [...] *sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi* nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori»³³.

Tale presunzione di consonanza politica, oltre a determinare l'illegittimità di alcune previsioni statutarie (come quella relativa al voto di fiducia iniziale) è stata utilizzata – invero più dalla dottrina che dalla Corte stessa (v. *infra*) – anche in relazione al rapporto che intercorre tra la legislazione elettorale e la forma di governo regionale, che pure, stanti i risultati dell'indagine condotta nei paragrafi precedenti, gioca un ruolo rilevante nel funzionamento concreto di quella forma di governo. Partendo da questo presupposto, infatti, si è sostenuto che in una forma di governo fondata su una presunzione di consonanza politica tra esecutivo e legislativo sia possibile adottare legislazioni elettorali con premio di maggioranza persino senza una soglia, a differenza di quanto è stato deciso dalla stessa Corte costituzionale per l'elezione del Parlamento nazionale in vigenza di una forma di governo parlamentare³⁴.

³³ C. cost. sent. n. 12/2006.

³⁴ In questo senso, tra gli altri, S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione sul premio di maggioranza regionale*, in *Forumcostituzionale.it*, ID., *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di comuni e regioni*, in D'AMICO, S.

Nell'unica sentenza (la n. 193/2015) che si occupa del sistema elettorale regionale in senso stretto, infatti, la Corte costituzionale – oltre ad aver dichiarato inammissibili alcune questioni relative al premio di maggioranza previste dalla legge elettorale della regione Lombardia³⁵ – non ha utilizzato la presunzione di consonanza politica nell'*iter* argomentativo utilizzato per rigettare alcune questioni di legittimità costituzionale concernenti il collegamento tra la soglia di sbarramento per le liste dei candidati consiglieri e il risultato elettorale del candidato Presidente ad esse collegato.

Ciononostante, allo scopo di “salvare” la disciplina elettorale lombarda, che è solo una variante del modello costituito dall'accoppiamento tra proporzionale e premio di maggioranza adottato da tutte le regioni ordinarie, la Corte ha comunque fatto leva sulla particolare forma di governo regionale, la quale, valorizzando «il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*», rende «coerente» il «collegamento tra l'operatività della soglia [per l'accesso delle liste al Consiglio] e il risultato elettorale del candidato Presidente». Del resto, la Corte costituzionale, in una sorta di *obiter dictum*, ha corroborato la propria decisione rimarcando che «d'altra parte, questa Corte ha sottolineato il nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale, affermando che “la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della

CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano 2014, p. 82 ss.; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2/2014, 4187cit. 4187 ss.; F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della corte costituzionale n. 1 del 2014*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla “storica” sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, cit., p. 74 ss., S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 4/2015.

³⁵ Nello specifico quelle relative al premio di maggioranza senza una soglia per l'accesso giacché nel caso «nella sua applicazione al caso concreto, la disposizione censurata non ha prodotto alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente: la maggioranza assoluta dei seggi, infatti, non è stata attribuita ad una coalizione votata da una frazione minuscola dell'elettorato [e] il Presidente a cui le liste erano collegate non è risultato eletto con un numero esiguo di voti». Allo stesso modo è stata dichiarata inammissibile la questione relativa al voto disgiunto che, nel caso di specie «[non] ha comportato voti per le liste collegate [al candidato Presidente dichiarato eletto] inferiori a quelli del Presidente [stesso]» e dunque la questione «risulta essere meramente ipotetica, e pertanto non rilevante».

costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche” (sent. 4/2010)»³⁶.

Nella prospettiva del rapporto tra forma di governo e legge elettorale è interessante notare, infine, che la stessa Corte costituzionale, a poco meno di un anno dalla sentenza n. 1/2014 ha rigettato le questioni di illegittimità costituzionale relative alla legge elettorale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol n. 1/2005, nella parte in cui dispone che, nelle elezioni dei Comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o la coalizione di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbia conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al sindaco), ad essa venga assegnato, oltre al seggio del sindaco, il numero di seggi necessario per raggiungere la maggioranza del 60 per cento, con eventuale arrotondamento all’unità superiore. Dichiarando, infatti, non fondata la questione di legittimità sollevata dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento, la Corte costituzionale ha sostenuto che le motivazioni della sentenza n. 1/2014 non possono trovare applicazione per l’elezione dei consigli comunali non tanto perché esiste uno stretto vincolo tra Sindaco e Consiglio comunale (del tutto paragonabile a quello previsto dalla Costituzione tra Presidente della Giunta regionale e Consiglio regionale) ma perché la sentenza n. 1 del 2014 «si riferisce all’elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più alto della sovranità popolare» e non all’elezione di «organi politico-amministrativi [...] titolari di una limitata potestà di normazione secondaria»³⁷.

A partire da questo presupposto non sarebbe quindi da escludere che la Corte possa incidere diversamente sulla legislazione elettorale regionale, non valorizzando sino in fondo la presunzione di consonanza tra Consiglio e Presidente eletti contestualmente e sviluppando, invece, la diversità funzionale che intercorre tra le Assemblee regionali e quelle comunali, in quanto le prime, benché per la stessa Corte non possano essere chiamate “Parlamenti regionali” (sent. 106/2002), sono da considerarsi comunque «organi politicamente rappresentativi delle rispettive comunità territoriali e legittimati democraticamente all’assolvimento di

³⁶ La Corte costituzionale richiama sul punto la sentenza n. 4/2010 nella quale aveva però utilizzato il passo citato al fine di specificare le corrette tempistiche di approvazione dello Statuto regionale e della legge elettorale, ritenendo indispensabile l’approvazione dello Statuto regionale prima di procedere alla determinazione delle regole elettorali per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale.

³⁷ C. cost. sent. n. 275/2014.

funzioni preordinate alla cura dei relativi interessi, a cominciare dalla potestà legislativa» (sent. n. 301/2007).

In buona sostanza, dunque, la giurisprudenza della Corte costituzionale conferma appieno alcuni dubbi circa l'equilibrio costituzionale configurato dalla forma di governo standard. In primo luogo, esso si fonda su una presunzione di consonanza tra l'indirizzo politico del Presidente eletto e la Giunta. Si tratta, dunque, di un presupposto diametralmente opposto a quello che caratterizza le forme di governo presidenziali che, per esperienza ormai secolare, possiamo annoverare tra le forme di governo compatibili con il costituzionalismo democratico. Tali forme di governo presidenziali, infatti, non solo non si fondano su alcuna presunzione di consonanza tra gli organi esecutivo e legislativo ma anzi ne presuppongono la reciproca autonomia (a partire dalla legittimazione elettorale, per l'appunto, autonoma e separata) fino a rendere non eccezionale, ma frequente le situazioni di *divided government*. Nella forma di governo presidenziale, infatti, da un lato il Congresso non è mai integralmente rinnovato in occasione delle elezioni presidenziali (i due terzi dei Senatori non sono rinnovati durante in concomitanza delle elezioni presidenziali), dall'altro lato esso è rinnovato parzialmente nelle elezioni c.d. di *mid term* (nelle quali si rinnova integralmente la Camera dei Rappresentanti e un terzo del Senato); e soprattutto, anche quando vi è consonanza temporale tra le due elezioni, manca ogni collegamento fra l'elezione del Parlamento e quella del Presidente ed è negata al Presidente la disponibilità (a parte il potere di veto sulle leggi, che ha effetti ovviamente solo negativi) di quegli strumenti che nei regimi parlamentari consentono al Governo di influire sulla formazione delle leggi (come la questione di fiducia). Si tratta di meccanismi che, chiaramente, si ispirano a un principio opposto a quello della presunzione di consonanza perché non impediscono la dissonanza di indirizzi politici tra i due organi.

Potremmo dunque dire che, da questo punto di vista, la giurisprudenza della Corte costituzionale aiuta a manifestare i punti di attrito tra la forma di governo regionale standard e quelle a elezione diretta riconducibili con sicurezza al costituzionalismo liberale e democratico fondato sulla separazione dei poteri e sulla previsione di un efficace sistema di *checks and balances*. Per conseguenza, la previsione di questa anomala organizzazione costituzionale delle relazioni tra i poteri in caso di elezione diretta finisce per escludere dal novero delle opzioni individuabili dalle regioni nell'esercizio della propria autonomia statutaria proprio la forma di governo presidenziale in uso negli Stati Uniti che, tra quelle a elezione diretta del vertice dell'Esecutivo è senz'altro la più solidamente ancorata alla tradizione liberale e democratica.

Infine, la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di legislazione elettorale regionale ha finito per “blindare” anche sul fronte delle modalità di elezione dei consigli regionali il meccanismo che accoppia il proporzionale con il premio di maggioranza e che assicura che questo sia assegnato alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto. Di più, la forma di governo regionale, così per come interpretata dalla Corte, sembra aver prodotto una giurisprudenza potenzialmente meno garantista di quella sviluppata dalla Corte stessa a livello nazionale, laddove opera una forma di governo parlamentare.

7. Una ipotesi di riforma della forma di governo delle Regioni: come conciliare rappresentatività delle istituzioni regionali, stabilità delle Giunte, riacquisizione di un ruolo ai Consigli, valorizzazione della partecipazione degli enti locali.

Come si è visto (paragr. 5 e 6), la forma di governo regionale standard oggi attualmente prevista dalla Costituzione (e adottata da tutte le Regioni) garantisce bensì la stabilità dei governi regionali, ma al prezzo di una forte compressione tanto del ruolo legislativo e di controllo dei Consigli regionali, quanto della partecipazione degli enti locali alla formazione delle scelte politiche, legislative e amministrative regionali. Essa contribuisce così alla evidente crisi di rappresentatività delle istituzioni regionali e al “deragliament” delle Regioni (o di molte tra esse) in enti di gestione amministrativa caratterizzati da forte centralismo nella loro organizzazione, scarsa qualità delle politiche pubbliche regionali e modesta efficacia nell’implementazione di queste politiche.

Ci pare dunque utile ragionare su ipotesi di riforma della forma di governo regionale. L’obiettivo è – a nostro avviso – quello di ipotizzare forme di governo capaci di conciliare stabilità degli esecutivi, recupero di un ruolo attivo dei Consigli nelle loro funzioni fondamentali di legislazione e di controllo, e riattivazione dei canali della partecipazione democratica dei cittadini, delle comunità intermedie e degli enti locali alla definizione e all’attuazione delle politiche regionali.

In quest’ottica, le ipotesi utili sono fondamentalmente due e comportano entrambe l’abbandono della forma di governo pseudoparlamentare che è attualmente il modello standard. La prima prevede la sua sostituzione con una forma di governo parlamentare razionalizzata, prevedendo regole e istituti di razionalizzazione idonei, per l’appunto, a conciliare rappresentatività delle

istituzioni regionali, stabilità delle Giunte, riacquisizione di un ruolo ai Consigli e valorizzazione della partecipazione degli enti locali (e dunque, in ultima analisi, rilancio della partecipazione democratica dei cittadini e delle comunità intermedie). La seconda, più rispettosa dell'autonomia delle Regioni, rimette agli statuti regionali la scelta fra la predetta forma parlamentare razionalizzata e una forma presidenziale classica, nella quale all'elezione diretta del Presidente della Regione si accoppierebbero i tradizionali freni e contrappesi, e dunque innanzitutto un ruolo forte del Consiglio regionale, dotandola di una propria autonoma legittimazione rappresentativa, di poteri legislativi non condizionabili nel loro esercizio dall'esecutivo e di efficaci strumenti di controllo (ma non del potere di costringere il Presidente alle dimissioni mediante un voto di sfiducia, poiché nel modello presidenziale il Presidente, eletto direttamente dai cittadini, dura in carica per un periodo predeterminato, fissato dalla Costituzione o, in questo caso, dallo statuto). Anche questo secondo modello, come è evidente, risponderebbe agli obiettivi sopra indicati: stabilità degli esecutivi e potenziamento del ruolo dei Consigli e della partecipazione degli enti locali (se nel modello viene inserito un rafforzamento dei poteri dei CAL).

La razionalizzazione della forma di governo parlamentare (che nella prima ipotesi di riforma rappresenterebbe il modello unico, nella seconda uno dei due modelli a disposizione dei legislatori statutari regionali) comporta la definizione, nella Costituzione o negli statuti (e probabilmente nella Costituzione in termini di principio, nei secondi nel dettaglio) di alcune regole e istituti utili a conseguire i già accennati obiettivi di stabilità degli esecutivi, riattivazione del ruolo legislativo e di controllo politico dei Consigli regionali e valorizzazione del ruolo delle autonomie locali.

I modelli di riferimento da seguire per la configurazione di questa variante della forma parlamentare possono essere derivati dall'esperienza di molte delle democrazie europee: ci riferiamo ovviamente a quelle che hanno adottato bensì la forma di governo parlamentare, tanto a livello nazionale quanto a livello locale, ma che, sfruttando la grande flessibilità del modello, l'hanno declinata con soluzioni (regole, istituti e strumenti) che hanno effettivamente consentito (nell'esperienza di queste democrazie) di raggiungere risultati soddisfacenti per quanto attiene alla stabilità degli esecutivi (nazionali e locali) e all'efficacia della loro azione, senza sacrificare il ruolo delle assemblee elettive e delle istituzioni di garanzia e la partecipazione democratica dei cittadini, e dunque la democraticità del sistema, ma anzi contribuendo a rafforzarla.

Si tratta di regole e istituti che non intaccano la struttura di fondo della forma di governo parlamentare, basata sulla distinzione tra potere legislativo, attribuito in ultima istanza alle assemblee elette dai cittadini, e potere esecutivo, attribuito a presidenti e giunte legittimati dalla fiducia dell'assemblea e politicamente responsabili di fronte alla medesima), diverse regole o istituti tendenti a sostenere la stabilità e l'efficienza dei governi.

Ci riferiamo, innanzitutto, alla cosiddetta sfiducia costruttiva, cioè alla previsione che la sfiducia da parte dell'assemblea elettiva abbia l'effetto di produrre la crisi e le dimissioni dell'esecutivo solo se approvata a maggioranza assoluta e se contenente l'indicazione del nuovo capo dell'esecutivo (regola adottata, a livello nazionale, da Germania, Belgio, Polonia, Slovenia, Spagna, Ungheria). L'istituto presenta un duplice vantaggio: rende più difficile la crisi dell'esecutivo in carica ed evita crisi al buio. Il fatto che sia di norma utilizzato raramente non toglie nulla alla sua efficacia dissuasiva e stabilizzatrice, anzi in qualche modo la dimostra. Ovviamente questa regola dovrebbe essere accompagnata dalla previsione che eventuali dimissioni dell'esecutivo non provocate dalla approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva debbano comunque essere sempre motivate di fronte all'assemblea elettiva e ne determinino il suo scioglimento solo se essa non sia in grado di esprimere un nuovo esecutivo entro un termine ragionevole stabilito dalla Costituzione (o, nel caso delle Regioni, dallo statuto). La stessa regola dovrebbe valere nel caso in cui l'assemblea respingesse una questione di fiducia posta dall'esecutivo obbligandolo alle dimissioni: lo scioglimento dell'assemblea avverrebbe anche in tal caso solo se l'assemblea non fosse in grado di eleggere un nuovo esecutivo sempre entro un termine ragionevole.

Quanto alla investitura iniziale dell'esecutivo, può giovare al rafforzamento della sua stabilità e efficacia la previsione che la fiducia iniziale sia espressa nei confronti del solo capo dell'esecutivo (primo ministro, presidente di regione) con esplicita o implicita approvazione del programma di governo da lui presentato, lasciandolo con ciò libero di definire la composizione dei vertici dell'esecutivo stesso (ministri, assessori): da un lato si favorirebbe così la coesione della squadra di governo, dall'altra si rafforzerebbe il ruolo del suo capo come coordinatore dell'attività dell'intero esecutivo e dunque come garante della sua unità e stabilità. Laddove l'ordinamento preveda (come spesso avviene, a livello nazionale) l'attribuzione del potere di designazione o nomina del capo dell'esecutivo da parte di un organo terzo (il Capo dello Stato), si tratta dunque di un voto di fiducia iniziale nei confronti del designato, previa esposizione del suo programma. Negli altri casi (e dunque in ipotesi nelle Regioni italiane) si tratterebbe di prevedere una

elezione da parte dell'assemblea elettiva, mediante una scelta assembleare tra più candidati e i relativi programmi.

Sempre nell'ottica del rafforzamento della posizione del capo dell'esecutivo (premier, presidente di Regione) nel ruolo di garante dell'unità e della stabilità dell'esecutivo e dell'efficacia della sua azione, è utile che, accanto al potere di nominarne i vertici (assessori e ministri), gli sia attribuito anche il potere di revocarli e dunque di procedere a rimpasti di governo (fermo restando, ovviamente, il potere dell'assemblea elettiva di esprimere il suo dissenso approvando una mozione di sfiducia costruttiva). Allo stesso fine, merita anche di essere espressamente riconosciuto al capo dell'esecutivo (a livello nazionale con legge, a livello regionale con disposizioni statutarie) il potere di indirizzare con direttive (anche ad efficacia vincolante) l'attività dell'intero esecutivo e dei suoi componenti politici (ministri, assessori), e di avocare alla sua decisione atti a loro delegati o di sospenderne l'efficacia.

Potrebbe poi essere attribuito al capo dell'esecutivo il potere di ottenere che provvedimenti rilevanti ai fini dell'attuazione del programma di governo siano sottoposti alla votazione finale dell'assemblea elettiva entro un termine certo e ragionevolmente contenuto. Al fine di non sacrificare il ruolo dell'assemblea elettiva, questa regola dovrebbe a nostro avviso essere bilanciata dalla previsione di limiti all'esercizio da parte del capo dell'esecutivo di poteri legislativi o regolamentari (ove previsti, come nel caso dei poteri di decretazione d'urgenza attribuiti al governo nazionale dall'art. 77 della Costituzione italiana) e di limiti per materia al potere di porre la questione di fiducia su provvedimenti all'esame dell'assemblea³⁸.

Quali possano essere questi limiti è ovviamente questione opinabile. A livello nazionale, si è ipotizzato³⁹ che il ricorso alla questione di fiducia possa essere escluso (con una modifica in tal senso dei regolamenti parlamentari, quando il Parlamento debba adottare decisioni (leggi, mozioni) in materia di diritti e libertà dei cittadini, in materia costituzionale ed elettorale, e su questioni comunque attinenti la divisione dei poteri e l'indipendenza della magistratura e degli organi di garanzia; e si è ritenuto che, escluse comunque le materie anzidette, il ricorso alla questione di fiducia non possa essere invece escluso o limitato quando le decisioni da adottare attengano alla politica generale del governo, all'attuazione del suo programma e più in generale ai provvedimenti di politica pubblica che il governo

³⁸ Cfr. da ultimo ASTRID, *Costituzione: quale riforma*, a cura di G. Amato ed altri, Firenze 2024, pagg. 70 e seg., 84 e seg.

³⁹ Ibidem, pag. 71.

intenda proporre al Parlamento, perché ne risulterebbe altrimenti penalizzata la coerenza e l'efficacia dell'azione del Governo nella predisposizione delle misure e strumenti necessari a far fronte ai problemi del Paese⁴⁰. Quasi tutte le materie per le quali si è ipotizzata l'esclusione del potere del governo di porre la questione di fiducia di fronte al Parlamento nazionale sono di per sé escluse dalla competenza regionale. Ma non tutte (non lo è per esempio la legislazione in materia elettorale; e per quanto limitate siano le possibilità che le leggi regionali possano incidere sull'esercizio dei diritti dei cittadini, l'ipotesi non può essere del tutto esclusa, basti pensare alle norme in materia di parità di genere, di cui all'art. 117.7 Cost., o a quelle su tutela e sicurezza del lavoro di cui all'art. 117.3). E peraltro questo più ristretto elenco potrebbe essere integrato a livello regionale da altre materie: le modifiche statutarie, per esempio, o le richieste di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ex art. 116.3 Cost, o le materie attinenti ai rapporti fra Regioni ed enti locali, alla istituzione di nuovi Comuni o alla modifica delle circoscrizioni comunali, alla approvazione dei pareri relativi alla fusione con altre Regioni, alla costituzione di nuova Regione, al distacco di province o comuni dalla regione, alla fusione tra province, alla istituzione di nuove province.

Sempre ai fini della determinazione delle regole e istituti di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, andrebbero anche opportunamente potenziati, come indichiamo nel paragrafo successivo, gli strumenti di controllo consiliare sull'attività dell'esecutivo e di valutazione dei risultati delle politiche pubbliche.

Rientra nella configurazione della forma di governo parlamentare razionalizzata la disciplina delle forme e degli strumenti della partecipazione degli enti locali (poteri di iniziativa legislativa del CAL o di una significativa frazione degli enti locali della regione, obbligo dell'assemblea di deliberare entro termini ragionevoli su queste proposte di legge regionale, poteri del CAL di essere sentito in apposite audizioni nel corso dell'esame di provvedimenti del Consiglio, potere del CAL di esprimere pareri sui medesimi, attribuzioni a questi pareri, in determinate materie, di efficacia vincolante quanto meno nel senso di richiedere per disattenderli un voto del Consiglio a maggioranza qualificata).

Resta infine da valutare la previsione della indicazione sulla scheda elettorale del candidato a capo dell'esecutivo (premier, presidente) proposto da ciascuna forza politica o alleanza tra forze politiche Rilevante, anzi dirimente, ai fini di questa valutazione è la definizione degli effetti di questa indicazione sul sistema

⁴⁰ Nella realtà italiana, peraltro, la questione di fiducia serve per lo più ad evitare che il Governo resti prigioniero delle differenze di opinione e degli interessi corporativi e clientelari rappresentati dai vari partiti che compongono una maggioranza di coalizione.

elettorale. Se essa comporta l'attribuzione di un premio di maggioranza ai partiti collegati tra loro mediante l'indicazione sulla scheda del medesimo candidato e se comporta l'obbligo giuridico di affidare la direzione dell'esecutivo go al candidato indicato dal partito o dalla coalizione di partiti che abbia ottenuto più voti, così da consentire al corpo elettorale con un unico voto di scegliere il capo dell'esecutivo e la maggioranza parlamentare, non si tratterebbe – a ben vedere - di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare ma dell'adozione di un modello diverso, che della forma di governo parlamentare rifiuta un elemento essenziale, quello che affida all'assemblea elettiva il potere di concedere o revocare la fiducia al capo dell'esecutivo, evitando così un'eccessiva concentrazione di poteri in capo a quest'ultimo e una sostanziale emarginazione del legislativo dalla formazione delle scelte politiche. Introdurrebbe inoltre elementi di rigidità che mal si adattano alla più recente evoluzione di molti sistemi politici, tra cui il nostro, nel senso della frammentazione e della radicalizzazione: la previsione di un obbligo giuridico di indicazione preventiva del candidato al vertice dell'esecutivo potrebbe addirittura impedire la conclusione di un accordo di maggioranza, quando risultasse necessario, per la conclusione dell'accordo, indicare una personalità ritenuta più adatta a “federare” la maggioranza stessa e a guidare il governo (da essa espresso) rispetto al candidato indicato sulla scheda e risultato più votato.

Nell'esperienza delle democrazie parlamentari europee, peraltro, la maggioranza dei governi sono oggi sostenuti da coalizioni formate dopo le elezioni attraverso negoziazioni spesso assai complesse, che conducono tuttavia per lo più alla formazione di maggioranze parlamentari rappresentative della effettiva maggioranza assoluta dei cittadini che hanno partecipato al voto. Le eccezioni, rappresentate da governi minoritari, si caratterizzano per una rilevante maggiore instabilità dei governi. Così, perfino nel Regno Unito – modello del parlamentarismo maggioritario e (un tempo) campione di stabilità dei governi – nelle ultime quattro legislature si sono succeduti otto governi e vi sono stati due *hung Parliament* (nel 2010 e nel 2017) che hanno dato vita rispettivamente a un governo di coalizione e a due governi conservatori minoritari con il sostegno esterno del partito nazionalista di destra nordirlandese; la stessa regola convenzionale (e quindi di natura politica) che impone al Re di nominare Primo ministro il leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni, non ha garantito affatto la formazione di governi di legislatura, come dimostra il dato per cui dal dopoguerra ad oggi in ben dieci casi (tre nella legislatura in corso) il Primo ministro è stato sostituito senza scioglimento della

Camera; è prevalsa nei fatti l'idea che gli elettori quando danno la maggioranza dei seggi ad un partito, gli attribuiscono anche la potestà di cambiare il leader-Primo ministro ovvero, ove non disponga della maggioranza assoluta, di scegliere liberamente la personalità più adatta a formare maggioranza di coalizione e guidare i relativi governi, facendo così venir meno la certezza che la personalità che era leader al momento delle elezioni debba svolgere quel ruolo per tutta la legislatura.

Diversa valutazione merita l'indicazione sulla scheda del candidato al vertice dell'esecutivo (premier, presidente) quando non ne deriva un vincolo giuridico ad affidargli la guida del governo o della giunta regionale, né l'attribuzione di un premio di maggioranza alla più votata tra le coalizioni di liste che lo hanno indicato in comune. Chi sostiene questa proposta, sottolinea che in tal modo si potrebbe dare una risposta all'astensionismo e al distacco fra cittadini e istituzioni, facendo "contare" il voto degli elettori, non solo nella scelta tra i partiti e tra i candidati all'assemblea legislativa, ma anche, sia pure solo come indicazione politica, nella scelta di chi potrebbe guidare l'esecutivo. Chi si oppone a questa proposta paventa il rischio che alla fine, e pur in presenza dell'esplicita esclusione di un obbligo in tal senso, l'incarico al candidato più votato e la fiducia al medesimo finiscano con il diventare quasi atti dovuti e dunque ne venga comunque condizionata la libertà dell'assemblea di scegliere la personalità più adatta a guidare l'esecutivo. Chi vi si oppone paventa, inoltre, il rischio che in tal modo si alimenti ulteriormente la personalizzazione della politica, concentrando l'attenzione degli elettori solo sulla scelta del "capo" a danno della attenzione al programma elettorale e alla scelta dei candidati a rappresentare in Parlamento il collegio elettorale.

Si è sostenuto che l'adozione a livello regionale, di questa forma di governo parlamentare razionalizzata non richiederebbe una modificazione delle disposizioni costituzionali vigenti, dato che esse non ne vietano l'adozione nell'esercizio della autonomia statutaria regionale. Basterebbero dunque convergenti revisioni statutarie deliberate dai Consigli regionali. Ma l'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 122 della Costituzione (e conseguentemente dell'ultimo comma dell'art. 126) sarebbe pur sempre auspicabile, risultando altrimenti alquanto anomala una situazione che vedrebbe tutte le Regioni adottare forme di governo diverse da quelle ivi stabilite (sia pur in forma non vincolante per il legislatore statutario). In più, l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva potrebbe essere ritenuta incompatibile con il dettato dell'art. 126.2, che, disciplinando la materia, non lo prevede.

Una revisione costituzionale è invece certamente necessaria, se si preferisce la seconda ipotesi di riforma che, come già preannunciato, pensiamo possa essere prospettata: quella che lascerebbe all'autonomia statutaria regionale la scelta tra una forma di governo parlamentare razionalizzata, nel senso appena illustrato e una forma presidenziale democratica classica. Il modello presidenziale democratico è caratterizzato, come è noto, non solo dall'elezione popolare diretta del capo dell'esecutivo, ma anche da una rigida separazione dei poteri tra esecutivo e legislativo, da una separata e autonoma legittimazione democratica elettiva dei vertici dei due poteri, dalla permanenza in carica dei medesimi per il tempo previsto dall'ordinamento, senza possibilità per l'organo legislativo di incidere sulla vita del primo (mediante la sfiducia) né del secondo di incidere sulla vita del primo (provocandone lo scioglimento): tutti elementi costitutivi di quel bilanciamento di poteri che impedisce derive cesariste o autoritarie e dunque garantisce la conformità di quel modello ai principi democratici. Ma anche tutti elementi in contrasto con quanto previsto dal vigente terzo comma dell'art. 126 della Costituzione; che dunque andrebbe abrogato.

Nella sua trasposizione a livello regionale, vi sono elementi di quella forma di governo che sembrano caratteristici e dunque irrinunciabili, ed altri che possono essere rimessi all'autonoma scelta dei legislatori statuari. Tra i primi: a) la separata elezione del Presidente rispetto al Consiglio regionale, che non comporta necessariamente la distinzione della data delle consultazioni elettorali, ma che impone che il voto avvenga su schede diverse e senza collegamenti dei risultati della elezione dei consiglieri regionali all'esito dell'elezione presidenziale; b) la durata predeterminata e non modificabile della durata del mandato degli organi di vertice del legislativo e dell'esecutivo, e dunque l'esclusione di qualunque potere di scioglimento dell'assemblea legislativa in capo all'esecutivo, come di qualunque potere dell'assemblea di incidere sui vertici dell'esecutivo concedendo o revocando la fiducia; c) la conseguente esclusione di un potere dell'esecutivo di condizionare l'esercizio del potere legislativo mediante la questione di fiducia; d) l'ovvia necessità di indicare preventivamente chi assumerà la guida dell'esecutivo in caso di morte, impedimento o dimissioni del presidente eletto, mediante l'elezione di un vice presidente e/o la previsione di una linea di successione (presidente del consiglio o assessore anziano, solo per fare due esempi).

Tra gli elementi non essenziali del modello presidenziale (che dunque potrebbero essere previsti o no dal legislatore statuario), potremmo ricordare, partendo dal prototipo americano: a) il potere del capo dell'esecutivo di porre il veto su provvedimenti approvati dall'assemblea; b) l'obbligo del presidente di ottenere

l'approvazione dell'assemblea per le nomine di componenti dell'organo collegiale di vertice dell'esecutivo, alti funzionari, vertici di enti o aziende (nel modello USA è l'*advice and consent* del Senato).

Nel caso delle Regioni italiane, potrebbe essere utile a rafforzare l'equilibrio dei poteri proprio dei sistemi presidenziali (e in particolare il forte e autonomo ruolo dei Consigli nell'esercizio delle funzioni legislative e di controllo) la previsione di forme e strumenti di interlocuzione tra i Consigli e gli enti locali non dissimili da quelli accennati sopra con riferimento al modello parlamentare razionalizzato (poteri di iniziativa legislativa del CAL o di una significativa frazione degli enti locali della regione, obbligo dell'assemblea di deliberare entro termini ragionevoli sulle proposte di iniziativa del CAL, potere del CAL di esprimere pareri o di essere auditato sui provvedimenti di interesse degli enti locali, attribuzioni a questi pareri, di efficacia vincolante quanto meno nel senso di richiedere per disattenderli un voto del Consiglio a maggioranza qualificata).

I pregi attribuiti al modello presidenziale sono la garantita stabilità dell'esecutivo per tutto il mandato previsto, la scelta popolare, e quindi asseritamente "più democratica", del suo vertice, la stabilità, l'equilibrio tra poteri e quindi tra efficienza e rappresentatività. I difetti nel rischio che la divergenza di posizioni politico-partitico tra la maggioranza dell'organo legislativo e il capo dell'esecutivo (il cosiddetto *divided government*) imponga la necessità di estenuanti negoziazioni delle scelte politiche, rendendo difficile adottare provvedimenti efficaci e producendo conflittualità e rischio di paralisi. Rischio incrementato oggi dall'approfondimento delle fratture sociali, territoriali, etniche, culturali e dalla radicalizzazione e polarizzazione del sistema politico.

La valutazione circa la prevalenza dei difetti rispetto ai rischi e viceversa sarebbe rimessa, in questa seconda ipotesi, ai legislatori statutari regionali, cui spetterebbe compiere in autonomia la scelta fra il modello parlamentare razionalizzato e il modello presidenziale democratico.

8. Una ipotesi di riforma della forma di governo delle Regioni (*segue*): le riforme collegate (riforme "di contorno", ma comunque rilevanti).

La riforma della forma di governo delle Regioni non si può limitare, tuttavia, alla scelta tra il modello presidenziale e il modello parlamentare razionalizzato.

La scelta di uno di questi due modelli appare, come abbiamo argomentato nel paragrafo precedente, condizione ineludibile per conseguire l'obiettivo di

conciliare stabilità degli esecutivi, recupero di un ruolo attivo dei Consigli nelle loro funzioni fondamentali di legislazione e di controllo, e riattivazione dei canali della partecipazione democratica dei cittadini, delle comunità intermedie e degli enti locali. Ma non è, a ben vedere, una condizione sufficiente. Servono alcuni altri interventi riformatori, che spesso vengono definiti “di contorno”, ma che per lo più non sono affatto marginali.

Si tratta di innovazioni utili a perseguire almeno due obiettivi, tra loro correlati. Il primo è ben definito dalla Commissione di studio istituita nel 2007 dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali: far corrispondere “a un Governo regionale forte.....un Consiglio/Assemblea altrettanto forte”, ossia “funzionante secondo procedure efficienti e giuste, facilmente percepibile dal cittadino nelle sue dialettiche interne ma non per questo frammentato, consapevole del proprio ruolo di centro di imputazione istituzionale della disciplina degli interessi generali, interlocutore necessario e autorevole delle altre istituzioni e della società civile”⁴¹. Si tratta dunque in buona sostanza di superare la marginalizzazione dei Consigli regionali, ormai spesso ridotti ad organi di ratifica delle decisioni dei Presidenti e delle Giunte e di ridare ad essi un ruolo centrale innanzitutto nell’esercizio della funzione legislativa regionale, ma anche nel controllo sull’esecutivo, anche riattivando raccordi e canali di interlocuzione dei Consigli con le istituzioni, gli enti le comunità intermedie e le altre componenti della “società regionale”.

Il secondo obiettivo è quello di rafforzare i poteri e gli strumenti di partecipazione dei cittadini, degli enti locali e delle comunità intermedie alla definizione delle politiche regionali. La riattivazione della partecipazione democratica è peraltro – come è noto – una condizione necessaria per superare la crisi di rappresentatività delle istituzioni regionali.

Ci limiteremo qui a indicare sommariamente alcune innovazioni che attengono: a) alla composizione, all’elezione e all’organizzazione dei consigli regionali, b) agli strumenti al servizio della loro attività legislativa e di controllo, c) alle forme e agli strumenti della partecipazione dei cittadini, e d) alle forme di partecipazioni degli enti locali e delle comunità intermedie alla definizione e all’attuazione delle politiche regionali.

⁴¹ Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome – Commissione di studio per il rafforzamento dell’istituzione e dell’autonomia organizzativa e funzionale delle Assemblee legislative regionali, *Documento finale*, 3 ottobre 2007, in paper, 5.

Quanto alla composizione dei Consigli regionali, occorre innanzitutto verificare il rendimento della forte riduzione dei loro componenti disposta dall'art. 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148⁴². A fronte di un'assai modesta riduzione della spesa pubblica, questa disposizione sembra avere accentuato, soprattutto nelle Regioni piccole e medie, la difficoltà dei Consigli regionali a esercitare in modo efficace le loro funzioni legislative, di controllo sulle Giunte regionali e di valutazione delle politiche pubbliche regionali. Un esercizio efficace di queste funzioni richiede, quasi sempre, un'attività istruttoria e referente svolta da articolazioni interne del Consiglio (commissioni) specializzate per materia. Ma l'esiguo numero dei consiglieri costringe ad una difficile scelta tra l'istituzione di un troppo ridotto numero di commissioni, costrette di conseguenza ad occuparsi di troppe materie tra loro disomogenee, o, in alternativa, la necessità di prevedere che ogni consigliere sia componente di più commissioni, rendendo difficile il funzionamento contemporaneo ed efficace di ciascuna di esse. Un ragionevole aumento del numero dei componenti i Consigli regionali, soprattutto nel caso delle regioni piccole e medie, contribuirebbe dunque, a nostro avviso, a quella valorizzazione del ruolo legislativo e di controllo dei Consigli che appare necessario, sia che si adottino – per la forma di governo della Regione – il modello presidenziale che quello parlamentare razionalizzato.

Peraltro, la riduzione del numero dei consiglieri ha finito, in molti casi, per fare sovrapporre in misura davvero eccessiva la maggioranza consiliare con la giunta stessa, rendendo anche per ciò implausibile l'esercizio di una efficace attività di controllo dei Consigli sui Presidenti e sulle Giunte: per esempio, in Molise, su 21 membri del Consiglio e 14 di maggioranza, ben 7 sono stati chiamati a far parte della Giunta regionale; in Abruzzo su 31 membri e 18 di maggioranza, di questi ben 8 sono stati nominati nella Giunta. Si è ricorso così alla figura del Consigliere regionale “supplente”, che entra e resta in carica il tempo necessario per sostituire il Consigliere regionale divenuto assessore, quando sia prevista un'incompatibilità tra le due cariche, come appunto accade nelle due regioni indicate⁴³. Ma l'istituto

⁴² La legittimità costituzionale del decreto menzionato è, invero, alquanto dubbia. Esso, infatti, interviene in una materia, la forma di governo regionale, che è competenza regionale, mentre il titolo dell'intervento statale, il coordinamento della finanza pubblica, sembra piuttosto debole, stante l'ampia autonomia regionale in materia di spesa prevista dall'art. 119 Cost., disposizione in effetti ancora largamente inattuata.

⁴³ L'istituto è però previsto anche in Basilicata, Campania, Marche, Lombardia, Piemonte e Veneto.

della supplenza non risolve il problema e appare dubbio sul piano costituzionale per diverse ragioni⁴⁴. In primo luogo, si può dubitare della compatibilità dell'istituto con il principio del divieto di vincolo di mandato, dal momento che, per il tramite della "supplenza", si verifica che la carica di rappresentante dipende dalla mera volontà di un soggetto terzo (ossia il consigliere nominato assessore, il quale, dimettendosi dalla carica che ha originato la supplenza, determina la cessazione della carica di consigliere del supplente). In secondo luogo, ci si può chiedere se davvero il supplente può essere considerato in grado di svolgere efficacemente e liberamente la propria funzione di controllo. Infatti, ogni sua efficace attività volta a censurare il membro della giunta che supplisce, finirebbe per fargli perdere la carica. È chiaro invece che, allo scopo di rendere effettiva l'autonomia consiliare nell'esercizio delle funzioni legislative e di controllo, l'unica soluzione sarebbe l'introduzione di una incompatibilità tra le cariche di consigliere e componente del governo regionale, come del resto avviene negli ordinamenti con elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Si tratta di una soluzione che però è stata adottata nella sola Regione Toscana.

Un modesto incremento del numero dei consiglieri, del resto, è richiesto non solo da ragioni funzionali, ma anche allo scopo di favorire la partecipazione popolare. Infatti, l'eccesso di riduzione del numero dei consiglieri ha comportato tra l'altro, come messo in luce dal contributo di Giovanni Tarli Barbieri (v. *infra*), il proliferare di gruppi consiliari troppo poco numerosi al loro interno e molto spesso ridotti ad un solo componente. Al fine, invece, di consentire che le forze politiche regionali ed *in primis* i partiti politici siano effettivamente strumenti di partecipazione popolare, occorrerebbe che i gruppi consiliari fossero in numero minore all'interno di ciascun consiglio ma composti da un maggior numero di membri, così da evitare eccessi di frammentazione ma di favore una più ordinata discussione tra di loro e al loro interno.

Da questo punto di vista, dunque, andrebbero espunte dalla legislazione elettorale vigente le disposizioni che favoriscono la frammentazione.

⁴⁴ Tuttavia, non si segnala una grande attenzione della dottrina in tema. In proposito, ma tangenzialmente, si veda S. CATALANO, *L'inderogabilità, anche per i consiglieri regionali supplenti, del vincolo del divieto di cumulo dei mandati*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 1124-1136, a proposito della sentenza Corte cost. n. 180/2013. Si veda inoltre l'intervista di G. D'IGNAZIO in M.F. FORTUNATO, *Consigliere supplente, D'Ignazio: «È incostituzionale». Per il professore di Diritto regionale si viola il principio del libero mandato. «Meglio il modello Toscana, con decadenza»*, in *il Quotidiano del Sud*, 19 novembre 2022.

Si è già detto del premio di maggioranza e dei suoi effetti sul funzionamento della forma di governo. Esso, però, dovrebbe essere abolito anche perché favorisce la frammentazione dell'offerta politica all'elettore e la successiva articolazione politica dei Consigli, peraltro in misura addirittura maggiore di quanto non produca un sistema elettorale proporzionale puro. Infatti, poiché in sistemi con premio di maggioranza ciò che conta è vincere il premio e siccome l'aumento del numero delle liste a supporto di un candidato presidente rende tale obiettivo più facile, vi è una marcata convenienza alla moltiplicazione delle liste elettorali, che è destinata a tradursi in una esasperata moltiplicazione dei gruppi consiliari con conseguente riduzione della numerosità di ciascuno. Da questo punto di vista, sarebbe importante riaffermare la necessità che ogni lista, al momento della presentazione, sia supportata da un congruo numero di firme, senza eccezioni e senza deroghe, come invece accade spesso. Va ricordato, infatti, che la presentazione di liste prime di un minimo consenso elettorale non solo sono destinate a frammentare la composizione del consiglio ma si rivelano in danno all'elettore, che, disperdendo il proprio voto, finisce per non ottenere una rappresentanza effettiva.

Allo stesso modo, per favorire un rapporto più stretto tra i consiglieri eletti e gli elettori, per il tramite dei partiti, non conviene abolire la base provinciale su cui sono costruite le leggi elettorali in vigore, come invece sta succedendo in alcune regioni⁴⁵, generalmente con la scusa che le legislazioni elettorali in essere talora comportano che alcune province restino senza rappresentanza in consiglio⁴⁶. Si badi, però, che questo effetto è dovuto a due cause specifiche: l'esiguo numero dei consiglieri e l'attribuzione dei seggi a livello regionale e non provinciale con lo scopo di assegnare il premio⁴⁷. In questa sede, tuttavia, si propone da un lato di

⁴⁵ È così in Molise, ma è in corso l'abolizione del riparto in circoscrizioni anche nella regione Abruzzo: si veda infatti il Pdl numero 275 del 19/10/22 "Modifiche alla L.R. 2 aprile 2013, n. 9, recante 'Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale'" in corso di esame. In Toscana è possibile la presentazione di liste regionali bloccate facoltative che, se presentate, riducono i consiglieri eletti in circoscrizione. In Piemonte il 20% dei seggi resta assegnato a livello regionale. Anche con queste modalità si riducono i seggi la cui elezione risulti collegata al territorio.

⁴⁶ Sono casi che potrebbero facilmente accadere: in Lombardia, con riferimento alle province di Sondrio (cui è assegnato un solo seggio), o Lodi (due seggi); in Lazio, con riferimento alle province di Rieti (un solo seggio) o Viterbo (due seggi); in Piemonte, con riferimento alle province di Verbano-Cusio-Ossola (un seggio) o Vercelli (due seggi).

⁴⁷ La necessità di ripartire i seggi a livello regionale e non provinciale, così da garantire il premio alla coalizione collegata al Presidente eletto, comporta la necessità di trasferire l'iniziale distribuzione dei seggi a livello regionale. Solo una volta effettuata tale distribuzione, si restituiscono tali risultati regionali alle circoscrizioni provinciali. In

incrementare ragionevolmente il numero dei consiglieri e dall'altro di abolire il premio di maggioranza. Si tratta di misure che, rendendo più saldo il rapporto rappresentativo tra eletto ed elettore, risolverebbero inoltre il problema della mancata rappresentanza delle circoscrizioni provinciali più piccole demograficamente.

Si potrebbe obiettare che l'abolizione del premio di maggioranza renderebbe più difficile la governabilità dei consigli regionali. Ciò è parzialmente vero. Ma, da una parte, è in qualche misura una conseguenza inevitabile se si vuole contrastare la deriva verso la trasformazione del Consiglio in appendice del Presidente. Dall'altra, il sistema elettorale che si propone, un proporzionale selettivo sul modello tedesco o spagnolo, produrrebbe certamente una riduzione della frammentazione dei gruppi, soprattutto se configurato prevedendo soglie di sbarramento consistenti (4-5%), distribuzione dei seggi al solo livello provinciale (che implica soglie di accesso implicite piuttosto elevate, stante l'esiguità dei seggi complessivi anche se si desse corso al parziale incremento suggerito) e l'adozione del metodo d'Hondt in luogo del sistema del quoziente (che a sua volta favorirebbe le liste con più consenso).

Anche in correlazione con l'aumento del numero dei componenti il Consiglio regionale e della revisione delle legislazioni elettorali, dovrebbero essere comunque rivedute le norme sulla formazione dei gruppi consiliari, prevedendo un ragionevole numero minimo di consiglieri, in ogni caso superiore a uno, onde evitare i perniciosi effetti di frammentazione analizzati più avanti da Giovanni Tarli Barbieri.

I regolamenti consiliari dovrebbero inoltre regolare, in coerenza con il modello di forma di governo prescelto, i poteri e i limiti degli interventi dell'esecutivo nello svolgimento delle attività legislative e di controllo del Consiglio. Se il modello è quello parlamentare razionalizzato, alla previsione di limiti alla facoltà di porre la questione di fiducia (nel senso già discusso nel paragrafo precedente) potrebbe accompagnarsi, almeno nel caso in cui emergessero problemi di efficienza del procedimento legislativo, il riconoscimento all'esecutivo del diritto di ottenere

questa operazione top-down le circoscrizioni provinciali piccole restano facilmente senza seggi per ragioni eminentemente matematiche: il quoziente provinciale, infatti, è molto elevato nelle circoscrizioni piccole, dato che in palio c'è un solo seggio o due, con il che i seggi assegnati a livello regionale sono restituiti più facilmente alle circoscrizioni più grandi, dove il quoziente provinciale è più basso, stante il numero maggiore di seggi in palio.

termini di tempo certi per la discussione e la deliberazione dei provvedimenti essenziali per l'attuazione del programma di governo.

Come già accennato, quale che sia il modello adottato, vanno potenziati gli strumenti di controllo consiliare sull'attività dell'esecutivo e di valutazione dei risultati delle politiche pubbliche. Andrebbe valutato, a questo fine, se prevedere istituzioni nuove dotate di efficaci poteri di indagine e d'ispezione e di un rigoroso statuto di autonomia (sul modello del *General Accounting Office* negli U.S.A.), o se affidare questi compiti alle Sezioni regionali della Corte dei Conti, dotandole delle professionalità e specializzazioni extragiuridiche necessarie.

Al fine di potenziare la partecipazione popolare alle istituzioni regionali, non è probabilmente sufficiente, però, agire solo sugli strumenti per ravvivare la rappresentanza, rafforzando i Consigli e favorendo la vitalità dei partiti politici a livello regionale. Per raggiungere questo scopo, sembra necessario anche rafforzare gli istituti di democrazia diretta e gli strumenti della partecipazione delle autonomie locali alla formazione e alla attuazione delle scelte politiche regionali: la partecipazione delle autonomie non realizza solo, direttamente, la loro immissione nel processo decisionale, ma, se ben congegnata, consente di immettere a livello regionale la voce delle stesse comunità politiche subregionali.

Per quanto riguarda le forme e gli strumenti di partecipazione dei cittadini, va evidenziato che le Regioni, in attuazione dell'art. 123 della Costituzione, hanno introdotto diverse modalità di partecipazione diretta, tra cui il referendum, oltre ad aver previsto altri e variegati strumenti partecipativi. In particolare, con riferimento agli strumenti di democrazia diretta, si rileva una tendenziale omogeneità tra le Regioni nell'adozione di istituti referendari relativi alle leggi regionali e agli atti regolamentari emanati dalle stesse. Come emerge da un dossier predisposto dal "Dipartimento per le riforme istituzionali" della Presidenza del Consiglio dei ministri⁴⁸, quasi tutte le Regioni prevedono infatti il referendum abrogativo, pur con differenze in termini di numero di elettori o altri soggetti abilitati a richiederlo, di limiti di ammissibilità e di quorum di validità richiesti.

Più rara, invece, la previsione di referendum diversi da quello abrogativo. Ci riferiamo al cosiddetto referendum propositivo, che tra le Regioni a Statuto ordinario è previsto unicamente in quello della Regione Lazio, sebbene sia ancora assente una legge di attuazione che renda applicabile la disposizione statutaria. Al contrario, questo strumento è presente in tutte le Regioni a Statuto speciale (ma

⁴⁸ V. il Dossier "Le leggi regionali di partecipazione e consultazione dei cittadini" e il relativo Allegato n. 1 "Istituti di partecipazione-schede regionali", disponibili al sito riformeistituzionali.gov.it/it/approfondimenti-e-dossier/

anche in questo caso ne manca una vera e propria disciplina attuativa nelle Regioni Sicilia e Sardegna). Analogamente, il referendum confermativo o approvativo (richiesto prima che una legge entri in vigore da una minoranza consiliare o da una frazione dell'elettorato) è sì menzionato negli Statuti delle Regioni Basilicata e Campania, ma anche in questo caso manca una legge di attuazione specifica. L'unico esempio compiuto di utilizzo di tale strumento di democrazia diretta si trova nella Provincia autonoma di Bolzano, dove il referendum confermativo è effettivamente regolamentato e applicabile in relazione alle leggi provinciali.

Dinanzi a tale quadro regolamentare, va evidenziato che lo scarso impiego degli istituti di partecipazione diretta dei cittadini nella maggior parte delle Regioni (tanto a Statuto ordinario quanto a Statuto speciale), non sembra imputabile solamente alla mancanza degli strumenti in sé o all'incompletezza della loro disciplina (che contraddistingue molte Regioni), ma potrebbe essere ricondotto anche ad altre cause. Tra le "criticità" segnalate, spicca l'assenza di attrattiva da parte dei cittadini rispetto alle materie su cui gli elettori regionali possono effettivamente incidere: in sostanza il processo di amministrativizzazione delle attività regionali con la loro conseguente spoliticizzazione si trasformerebbe in un fattore che ne limiterebbe l'utilizzo. Si è inoltre parlato dell'assenza di una cultura politica regionale in grado di attrarre l'interesse sulle politiche proprie delle regioni. A ciò si aggiungono ulteriori problematiche di natura più propriamente tecnico-giuridica, come quelle emerse in alcune Regioni, con riguardo agli organi responsabili del controllo di ammissibilità dei referendum: in alcuni casi, infatti, tale controllo tende a rivestire una natura più politica che giuridica. Ciò accade, in particolare, in quelle regioni in cui non è prevista una Consulta statutaria (quale organo cui è affidato il controllo di ammissibilità del referendum) o nelle quali essa è prevista ma non ancora regolamentata con una legge di attuazione, con la conseguenza che il controllo sull'ammissibilità dei referendum viene effettuato da uno degli organi politici della Regione.

Per raggiungere l'obiettivo di un maggior coinvolgimento dei cittadini nella determinazione delle politiche regionali, si potrebbe immaginare: a) da una parte, una ulteriore implementazione di questi strumenti attraverso l'introduzione di altri tipi di referendum (quello propositivo e quello confermativo) che, in effetti, laddove previsti sembrano essere maggiormente utilizzati (in particolare in Valle d'Aosta e nella Provincia Autonoma di Bolzano); e b) una miglior regolamentazione dei referendum già esistenti, anche prevedendo, se del caso, una riduzione dei limiti al ricorso al referendum abrogativo, che si è rivelato a livello regionale non molto attrattivo per gli elettori.

Infine, come già accentato nel paragrafo precedente, meriterebbe una apposita attenzione il tema della disciplina delle forme e degli strumenti di partecipazione degli enti locali, che rappresenta un ambito cruciale per rafforzare il rapporto non solo tra il livello di governo regionale e quello locale ma anche quello delle comunità intermedie locali con le istituzioni regionali. Tra gli strumenti più rilevanti, merita attenzione il potere di iniziativa legislativa attribuito al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) o ad una frazione significativa degli enti locali della Regione. Questo strumento consente agli enti locali di proporre disegni di legge su questioni di interesse territoriale, ponendo le basi per una partecipazione diretta delle comunità locali al processo legislativo regionale. Questa partecipazione dovrebbe essere rafforzata prevedendo un obbligo per l'Assemblea legislativa regionale di deliberare su queste proposte entro termini ragionevoli (eventualmente prevedendo che in caso di inerzia si proceda ad indire referendum popolare approvativo). Ciò eviterebbe che le iniziative promosse dagli enti locali vengano ignorate o restino in sospeso per lunghi periodi, garantendo così maggiore tempestività e rispetto per il ruolo delle autonomie locali.

Un altro aspetto fondamentale riguarda la partecipazione del CAL nella fase dell'esame dei provvedimenti in seno al Consiglio regionale. Da un lato si potrebbe accentuare il ruolo consultivo dell'organo stesso prevedendo sia audizioni di suoi membri rappresentativi in sede consiliare, per integrare nel processo decisionale il punto di vista degli enti locali, sia il potere dell'organo di esprimere veri e propri pareri sui provvedimenti in esame, anche con effetti più incisivi di quel che accade ora. In questo secondo caso, per conferire maggiore incisività a tali pareri, potrebbe essere previsto che, in determinate materie, essi abbiano un'efficacia rafforzata rispetto ai meri pareri consultivi. Si potrebbe, per esempio, prevedere che il Consiglio regionale, per discostarsi dai pareri espressi dal CAL, debba deliberare a maggioranza qualificata – come peraltro prevedono già alcuni statuti e leggi regionali – rafforzando così sia il peso politico sia quello istituzionale degli enti locali. O si potrebbe prevedere la costituzione di una commissione consiliare integrate da rappresentanti degli enti locali, sul modello (e con i poteri) della legge costituzionale n. 3 del 2001.