



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE



ASSOCIAZIONE PER GLI  
STUDI E LE RICERCHE  
PARLAMENTARI

Seminario di studi e ricerche parlamentari

«Silvano Tosi»

Ricerca 2024

«Premierato, Cancellierato,  
Semipresidenzialismo e  
Presidenzialismo: uno sguardo  
comparato»

a cura di

Andrea Cardone, Paolo Caretti, Massimo Morisi

*Giugno 2024*

# Sommario

Introduzione alla Ricerca	2-5
Capitolo I	7-138
Capitolo II	139-264
Capitolo III	265-446

## **Capitolo II**

### **FORMA DI GOVERNO E ORDINAMENTO REGIONALE**

## CAPITOLO II

### FORMA DI GOVERNO E ORDINAMENTO REGIONALE

SOMMARIO. INTRODUZIONE; 1) *CONSIDERAZIONI SULLA NASCITA ED IL MUTAMENTO DELL'ASSETTO REGIONALE IN ITALIA*: 1. La questione regionale – 2. L'autonomia statutaria delle regioni in materia di forma di governo locale – 3. L'aspirazione stabilizzatrice del legislatore, tra essere e valore; 2) *L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DI REGIONE: PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ DERIVANTI DALLA PRASSI DEGLI ULTIMI VENT'ANNI*: Premessa 1. L'elezione del Presidente di Regione nello sviluppo storico-istituzionale-politico – 2. Dalle previsioni costituzionali al diritto vivente: la giurisprudenza costituzionale – 3. Il Limite dei mandati consecutivi del Presidente di Regione: breve digressione su una problematica di stretta attualità. – 4. Aspetti positivi e criticità emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni. Il trade-off tra rigidità e stabilità; 2.1) *L'ELEZIONE DEL VICE PRESIDENTE DI GIUNTA: VENT'ANNI DAL "CASO CALABRIA" E POSSIBILI SUGGERIMENTI SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE*: 1. Il principio del *simul stabunt vel simul cadent* nella forma di governo regionale – 2. Forma di governo e forma di stato nella distribuzione dei poteri regionali – 3. La riproducibilità del modello regionale nel sistema nazionale – 4. 'Premierato' e punti critici di contatto con il modello calabrese del ticket presidenziale – 5. Limiti e principi comuni (un cenno); 2.2) *I RAPPORTI TRA PRESIDENTE E ASSESSORI NEL MODELLO REGIONALE*: 1. Le ibridazioni tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare nell'esperienza regionale – 2. Gli assetti della Giunta regionale – 3. La nomina e la revoca degli assessori – 4. Potere di revoca e sfiducia individuale. Prospettive alla luce della riforma costituzionale; 2.3) *LA DISCIPLINA ELETTORALE REGIONALE, TRA ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA E COMPOSIZIONE CONSILIARE*: 1. Introduzione: come il sistema elettorale regionale influisce sulla forma di governo statale? – 2. L'evoluzione della legislazione elettorale regionale: l'articolo 122 delle origini e la legge 108/1968 – 2.1. La legge 43/1995 e il suo "innesto" maggioritario – 2.2. Il sistema elettorale delle Regioni ordinarie riformato ai sensi della legge costituzionale 1/1999 – 3. Da uno a molti: affinità e divergenze fra le Regioni in ordine ai sistemi elettorali "in senso stretto"... – 3.1. ...e in alcuni aspetti della "legislazione elettorale di contorno" – 4. Brevi cenni alla normativa elettorale delle Regioni a statuto speciale – 5. Conclusioni; 2.4.) *I MODELLI DI STATUTO DELLE OPPOSIZIONI NELLE ESPERIENZE REGIONALI*: 1. Una preliminare questione terminologica: minoranza, opposizione od opposizioni – 2. La tutela delle opposizioni negli statuti e nei regolamenti consiliari regionali – 3. Il volto dell'opposizione: portavoce e rappresentante – 4. Prospettive nell'ottica della riforma costituzionale; 3) *IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI. SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE*: 1. L'insostenibile leggerezza delle assemblee elettive: riflessioni sulla crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali – 2. La valorizzazione degli strumenti di controllo. Prospettive per un rafforzamento del ruolo consiliare; 3.1) *LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE REGIONALE*: 1. La crisi del sistema di unitarietà delle fonti e il suo impatto sulla tecnica normativa – 2. Gli strumenti di analisi della normazione – 3. Implicazioni costituzionali della chiarezza normativa attraverso le pronunce della Corte Costituzionale; 3.2) *L'IMPATTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO SUL POTERE NORMATIVO DELLE REGIONI*: 1. La natura composita dello Stato regionale: convivenza di regimi giuridici differenziati – 2. La configurazione della

potestà legislativa regionale differenziata – 3. I tentativi passati di attuazione della clausola e le ragioni dei fallimenti – 4. Conclusioni: l'autonomia differenziata chiamata al collaudo.

## CONSIDERAZIONI SULLA NASCITA, IL MUTAMENTO E L'AMMINISTRAZIONE DELLA FORMA REGIONALE IN ITALIA

di *Andrea Eugenio Chiappetta*

SOMMARIO: 1. La questione regionale. – 2. L'autonomia statutaria delle Regioni in materia di forma di governo locale. – 3. L'aspirazione stabilizzatrice del legislatore, tra essere e valore.

### 1. *La questione regionale.*

Il dibattito nel panorama pubblico italiano sul ruolo da attribuire e sugli spazi da ritagliare alle autonomie locali e, nello specifico, a quelle regionali, ha sempre trovato ampio fermento.

A questo proposito, si specifica in premessa come il presente contributo si limiterà alla trattazione di tali questioni solo in riferimento alle Regioni a statuto ordinario, richiedendo l'approfondimento del versante regionale a statuto speciale considerazioni differenti e qui non enucleabili, per motivi di unitarietà argomentativa.

Più nel dettaglio, l'attuale conformazione 'regionalista' dell'apparato statale è da attribuirsi a scontri e decantazioni politiche, non sempre attinenti a filoni ideologici unitari che, nel corso del tempo, hanno trovato sovrapposizione nella scena istituzionale.

Nel travagliato percorso regionale della nazione, la dottrina fondativa della possibilità autonomista e il riconoscimento delle relative funzioni politiche e amministrative agli enti locali non rappresentano, neppure ai nostri giorni, opzioni scontate o storicamente obbligate.

A testimonianza di ciò interviene, banalmente, il concetto per cui riconoscere spazi di autonomia politica all'interno di un territorio sovrano significa cedere spazi decisionali, 'svantaggiando', per tale percorso, il potere centrale in favore delle decisioni politiche periferiche. Di contro, nella prospettiva decentrata, il riconoscimento di spazi autonomistici determina una limitazione della concezione accentrata statalista.

Esiste poi una terza via, meno netta e per sua stessa definizione mediana, relativa alla corretta collaborazione tra centro e periferia nella certezza per cui lo Stato, inteso come unità accentrata, non può, nella sua solitudine, porre in essere e provvedere, nel migliore dei modi politicamente possibili, alle diverse sollecitazioni ed istanze delle differenti realtà territoriali che lo compongono<sup>616</sup>.

In questa prospettiva, la visione regionalista, abbandona ogni abito di antistatalismo o disgregazione autoritativa per addivenire ad un percorso decisionale maggiormente preferibile e coerente: quello in cui in alcune materie le scelte migliori vengono ad essere adottate dall'Autorità più vicina (e culturalmente più simile) ai cittadini a cui quelle decisioni politiche si rivolgono<sup>617</sup>.

Dunque, l'istanza regionalista, lungi dal rappresentare la volontà disgregativa, dovrebbe incarnare, invece, l'assoluta concretizzazione della certezza per cui lo Stato (specie in un

---

<sup>616</sup> Sull'idea di Regione nel diritto contemporaneo cfr. M. S. GIANNINI, *La región como unidad de acción administrativa*, Scuola Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1970.

<sup>617</sup> Sulle differenti posizioni presenti nel momento costituente e sui loro effetti si rimanda interamente a E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia (dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana - 1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.

paese frammentato come l'Italia) non può e non deve poter decidere ogni questione politica attinente alla specificità dei territori.

Tuttavia, nella storia istitutiva e plasmatica dell'ente regionale non sono mancate contrapposizioni iniziali su chi intravedeva, nel momento istitutivo delle autonomie, la possibilità di operare una riforma indiretta dello Stato.

Nel dibattito sviluppatosi le visioni politiche a questo riguardo erano variegata e nette: era nella volontà della democrazia cristiana l'istituzione delle Regioni al fine di sgravare lo Stato centrale da quel complesso di inserti burocratici e materie ingombranti che rendevano difficoltoso l'esercizio di una buona normazione; nel mondo socialista, seppur con qualche differenziazione, il momento regionale era invece da guardarsi con maggior favore (sia in via sperimentale), poiché una gestione decentrata dei processi decisionali avrebbe comportato la formazione di – diremmo oggi- *best practices* da esportare, poi, a livello nazionale e sia perché, il decentramento, avrebbe consentito una visione meno invadente del potere statale, limitandolo; il partito comunista, invece, incarnava una connotazione decisamente più di lotta, con la ferma volontà che l'ente Regione avrebbe dovuto essere la via attraverso cui costruire una differente declinazione dell'esercizio del potere, in cui le masse lavoratrici potessero consentire il passaggio e l'istituzione di una "regione aperta", per arrivare, infine, ad una "regione assembleare"<sup>618</sup>.

Se, difatti, l'idea del decentramento amministrativo era una comune di tutte le forze politiche in dialettica sul tema, non altrettanto pacifica era la convergenza delle tradizioni ideologiche con riferimento al riconoscimento dell'autonomia politica e, dunque, all'assetto istituzionale da garantire all'autonomia regionale.

Ancora una volta, è proprio sulla forma di governo locale che si ampliano le divergenze più nette delle dottrine in campo, le quali, sugli assetti istituzionali, ben riconoscevano (a seconda dei casi) il favore o lo sfavore rispetto al potere centrale che la devoluzione politica avrebbe determinato.

Così, gli esponenti comunisti lottavano per un' articolazione del potere piena e contrapposta a quella centrale, che vedesse la partecipazione popolare come strumento di garanzia contro l'accentramento e la formazione di scelte politiche, come già accennato, più vicine ai lavoratori in un'ottica assembleare.

Gli esponenti democristiani, forti della voglia di sburocratizzare la macchina statale, devolvendo alle Regioni le materie amministrative più gravose, non potevano che parteggiare per un sistema stabile e decisionista come quello para-presidenziale.

Infine, gli esponenti socialisti, notavano nella scelta regionale la possibilità di garantire, attraverso modelli partecipativi e razionalizzati, migliori decisioni in termini di politiche pubbliche e normazione sociale, sincronizzando, nella loro visione, partecipazione ed efficientismo, anche decisionale<sup>619</sup>.

Da questo punto di vista, allora, risalta nella dinamica politica come la scelta della forma di governo da riconoscere alle Regioni non rappresentasse solo un neutro modello di tipo amministrativo ma, più correttamente, diventasse essa stessa il mezzo attraverso cui assicurare quelle dinamiche di contenimento o espansione del potere indipendente (rispetto allo Stato centrale) di cui sopra si discorreva.

---

<sup>618</sup> Sul punto, cfr. D.SERRANI, *Momento costituente e statuti: gli statuti regionali fra innovazione e tradizione* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 606.

<sup>619</sup> Sul punto, ancora, D.SERRANI, *cit.*, pp. 610 e ss.

È di tutta evidenza come la scelta assembleare rappresentasse la declinazione più disgregante del potere statale, mentre, invece, la visione para-presidenziale avrebbe concepito margini più stretti di ‘deliberabilità’ popolare.

Nelle svariate interpretazioni e proposte di chi riteneva (come i comunisti) che la Costituzione avesse già assegnato, seppur generalmente, le regole e i rapporti tra organi delle autonomie e, quindi, la scelta del vestito politico da dare alle Regioni<sup>620</sup>, si fecero spazio gli statuti regionali, in cui, l’autonomia politica, iniziò a muovere i suoi primi passi in un recinto strettissimo, con percorsi accidentati.

La questione, dunque, si presentava decisiva: riproporre a livello decentrato una forma di governo simile a quella utilizzata a livello nazionale e, per l’effetto, prevedere la presenza di una forte componente assembleare al centro della vita politica regionale o dare il via a possibili sperimentazioni e contaminazioni?

Effettivamente, nel momento immediatamente successivo alla fase istitutiva degli enti, i singoli statuti regionali prevedevano meccanismi di riparto di competenze e di forme di governo comuni. Ad esempio, la figura del Presidente di Giunta era da intendersi, in questo periodo, quale ‘vertice’ coordinatore, non dotato di un vero ruolo di preminenza ma di autorevole armonizzazione dell’attività tra i membri della giunta, un *primus inter pares*. Al Consiglio regionale veniva demandata la potestà normativa e l’indirizzo politico (che la Giunta avrebbe dovuto accuratamente eseguire), con esclusione degli atti amministrativi riservati all’organo esecutivo, mentre l’organo assembleare veniva dotato di competenze ulteriori di quelle normalmente demandate alla Regione in materia di decentramento, attraverso la tecnica della enumerazione delle competenze nella fonte statutaria.

La preminenza assembleare era dunque innegabile, con conseguente perdita di identità dell’organo esecutivo<sup>621</sup>.

Tuttavia, è proprio attraverso il processo della enumerazione delle competenze tramite la fonte statutaria che la Giunta regionale trova il modo per guadagnare indipendenza e addivenire, anche lei, ad un ampliamento del proprio raggio d’azione.

È in questo momento, con la nascita della consapevolezza dell’importanza del momento esecutivo, che la Giunta si riserva l’intervento (successivo a quello del Consiglio) attraverso l’emanazione di atti amministrativi che racchiudono non soltanto la specificazione della volontà espressa dall’Assemblea, ma la vera attuazione dell’indirizzo politico che la Giunta,

---

<sup>620</sup> Scrive a tal riguardo D. SERRANI, cit., p. 617: “Anche la proposta comunista, infatti, prende l’avvio dall’assunto che la Costituzione già delinea il quadro dei rapporti tra supremi organi regionali (cioè nega l’esistenza in materia di una «pagina bianca» nella Costituzione) basandosi sulla individuazione di quattro elementi: 4) non esiste un organo esterno al consiglio cui spetti la nomina dell’esecutivo regionale essendo questo diretta emanazione del consiglio; 5) la giunta non ha vita autonoma rispetto al consiglio, ciò risultando dal fatto che essa può essere sostituita per volontà del consiglio o dal fatto che in caso di scioglimento di questo essa non rimane in carica neanche per la ordinaria amministrazione; c) non è previsto un indirizzo politico della giunta né competenze a questa riservate attraverso le quali possa sostanzarsi un indirizzo politico; 4) non esiste, in conseguenza, e non potrebbe esistere, l’istituto della fiducia, mentre vi è un riferimento esplicito a quello della revoca. Ne risulta una costruzione del sistema dei rapporti tra gli organi regionali in cui: a) il consiglio è l’esclusivo titolare dell’indirizzo politico ed amministrativo regionale, nonché del potere legislativo ed amministrativo; b) la giunta è l’organo che esplica attività di esecuzione, in senso stretto, delle decisioni prese dal consiglio regionale; c) il rapporto che lega consiglio e giunta non è quello fiduciario, ma quello caratterizzabile come mandato imperativo (con la conseguenza che il consiglio può in qualsiasi momento revocare tale mandato e la giunta decade automaticamente; non già ha l’obbligo di dimettersi, come si darebbe nel caso del ritiro della fiducia); d) il presidente della giunta ha funzioni puramente formali, notarili”.

<sup>621</sup> Sulla ideologia politica alla base della forma assembleare e non solo si veda L. BENAPUSI, *L’ipotesi assembleare*, in *Politica del diritto*, 1971, n. 2, pp. 247 - 249.



attraverso l'esercizio nella fase postuma all'affermazione del precetto giuridico primario, si apprestava a determinare con indipendenza<sup>622</sup>.

Per queste vie, la forma di governo regionale inizia ad assumere una connotazione meno piatta e più indipendente rispetto a quella originaria. La fase storica vede il sistema regionale iniziare a 'svezzarsi' e prende parte al processo di auto-mutamento della propria forma istituzionale.

Iniziano così a cristallizzarsi, in maniera più definita, i primi rapporti tra organi (Consiglio e Giunta) che cercano spazi comuni di dialogo e coinvolgimento nei processi di ognuno.

Invero, l'idea del legislatore di costituire delle Regioni articolazioni dello Stato centrale, non poste su un livello paritario di dialettica politica, a cui demandare il mero esercizio amministrativo della programmazione degli interventi, non ebbe lunga prospettiva.

Le Regioni ben presto conquistarono la loro informale indipendenza dal potere accentrato, ponendosi nella dialettica istituzionale come interlocutore necessario del potere statale. L'emanazione degli statuti divenne il modello principale attraverso cui imprimere, in maniera chiara, questo senso di autonomia politica che si andava diffondendo<sup>623</sup>.

Se ci si avvicina alla lettura degli statuti regionali con questa interpretazione, risultano più comprensibili le formule ivi presenti in relazione all'auto proclamato impegno delle Regioni nella tutela dei diritti e nella promozione, tramite proprie scelte di politiche pubbliche indipendenti, di obiettivi sociali amplissimi e di programmazione autonoma.

Ad ogni modo, ciò che le Regioni avrebbero dovuto prioritariamente incarnare, sarebbe dovuta essere una differente forma di esercizio del potere amministrativo, rispetto alla formula utilizzata a livello centrale<sup>624</sup>.

Si avvertiva l'esigenza, a livello politico, di un ammodernamento dell'estrinsecazione del pubblico potere, del suo modo di originarsi ed atteggiarsi e, soprattutto, si percepiva la necessità di svecchiare l'amministrazione da un certo formalismo accentrato che aumentava il rigetto per decisioni pubbliche adottate senza la partecipazione dei governati<sup>625</sup>.

Difatti, le singole amministrazioni decidono di rafforzare, all'interno dei loro statuti, quegli strumenti che oggi definiremmo di democrazia diretta.

Nella fonte statutaria trovano così ampia declinazioni gli istituti referendari, estesi oltre la portata prevista dalla Costituzione repubblicana per quelli nazionali: si rafforza lo strumento referendario, con riferimento abrogativo non solo alla legge, ma anche per sottoporre al sindacato elettorale alcuni atti amministrativi di portata generale; si inserisce il differente istituto del referendum consultivo, al fine di rafforzare la dialettica governati – governanti e si strutturano istituti petitivi; viene inoltre ad essere attratta, nell'orbita del procedimento

---

<sup>622</sup> Per una descrizione efficace dell'equilibrio tra organi regionali nella fase iniziale dell'assetto repubblicano il rinvio è per l'intero a S. BARTHOLINI, *I rapporti tra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961.

<sup>623</sup> Per l'importanza della teoria assembleare nella forma di governo regionale cfr. F. COEN, *relazione al I Convegno dei Consiglieri regionali socialisti*, presente in *L'Azione dei socialisti nella costituente regionale. Atti del convegno tenuto a Roma*, Centro studi e documentazione della Direzione del Partito Socialista Italiano, Roma, Tip. M. Spada, pp. 169 ss.

<sup>624</sup> In parte riprendendo la proposta di organizzazione amministrativa per servizi anziché per ministeri così come venne avanzata da M. S. GIANNINI, nella ricerca effettuata per il Ministero per la Costituente. A tal proposito, cfr. Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, relazione all'Assemblea costituente, vol. 1, *Problemi costituzionali - Organizzazione dello Stato*, Roma, 1946, pp. 332-336.

<sup>625</sup> Sul punto, F. SALVIA, *Brevi considerazioni sui modelli organizzativi dell'amministrazione regionale alla luce degli statuti ordinari*, in *il Foro Amministrativo*, 1971, n. 11, pp. 810 -815.

decisorio (sia amministrativo che normativo), la partecipazione della società pubblica qualificata portatrice di interessi<sup>626</sup>.

In sostanza, però, la visione inizialmente perseguita dalle forze politiche circa la volontà di procedere, attraverso l'istituzione delle Regioni ad una riforma indiretta della macchina statale, non riesce ad esplicare i suoi effetti. Gli statuti regionali iniziano ad incorporare al loro interno le esigenze di partecipazione e codecisione, ma non riescono ad andare oltre, così da costruire un'istituzione pienamente stabile e innovatrice.

L'ancora ridotta possibilità di intervento nelle materie realmente rilevanti per la vita dei cittadini, la mancanza di autonomia di spesa e l'effetto di mediatore sociale, a cui le Regioni si erano legate (e determinato a seguito dell'introduzione degli strumenti partecipativi), impediva all'Ente di spiccare la propria rotta verso l'indipendenza politica piena.

In questo periodo le Regioni assomigliano più a corpi sociali intermedi che a enti di amministrazione e normazione locale.

In verità, il modello regionale originario pagava lo scotto di una volontà riformatrice viva solo per metà.

La strumentalizzazione dell'istituzione delle Regioni al fine di procedere ad una riforma indiretta dell'Amministrazione dello Stato non poteva che spingere le stesse verso una compressione inevitabile tra mediazione sociale e impossibilità oggettiva di provvedere ai bisogni pubblici, per mancanza degli strumenti necessari all'attuazione delle scelte politiche.

Non è un caso che Attilio Piccioni, intervenendo nel dibattito in seno alla sottocommissione dei settantacinque affermò: *“non si può pensare di creare l'ente regione senza dargli la possibilità di raggiungere i fini per i quali viene istituito. E per raggiungere questi fini non basta una potestà legislativa, delegata, secondaria, perché allora rimarrebbe sempre all'ente la camicia di nesso del centralismo statale [...] una volta fissati i fini per i quali la regione si istituisce [...] non si debbono lesinare i mezzi necessari allo svolgimento delle sue funzioni, perché altrimenti si compirebbe opera inutile”*<sup>627</sup>.

In molti hanno visto nella prima fase statutaria delle Regioni il limite al modello regionale stesso, altri hanno invece correttamente inquadrato lo 'stallo politico' autonomista nella mancanza di visione a lungo termine del legislatore statale, il quale non ha perseguito in maniera corretta l'idea di decentramento, determinando l'inevitabile limitazione degli spazi d'azione degli enti<sup>628</sup>.

Quanto appena evidenziato, viene efficacemente descritto da G. Volpi in questi termini: *“Durante i lavori dell'Assemblea le materie furono a volte depennate, a volte inserite, a volte dimezzate, per mero caso. Venne fuori, così, quell'elenco del 117, nel quale, accanto a materie di grande importanza, allora non percepite, come l'urbanistica, c'erano materie quasi inesistenti, assemblate malamente. Mancò completamente un disegno organico di funzioni da far svolgere a questo nuovo ente. Artificiale l'individuazione delle regioni, artificiale la divisione di competenze, ma soprattutto assente qualsiasi istituto o almeno clausola di*

---

<sup>626</sup> Sugli strumenti di partecipazione popolare in relazione al processo decisorio regionale in quegli anni si rimanda a G. AMATO, *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972, il quale già a p. 3, in riferimento al sistema regionale nel suo complesso, evidenzia in premessa come la stagione politica a cui si riferisce sia stata *“una delle più intense della nostra storia e fra le più aperte a nuovi problemi, tanto da cancellare quasi del tutto le poche idee sull'organizzazione delle regioni venute alla luce negli anni precedenti”*.

<sup>627</sup> V. Resoconto sommario dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda sottocommissione del 30 luglio 1946, pp. 50 ss.

<sup>628</sup> In questo senso D. SERRANI, cit., p. 648.

*raccordo fra le competenze dello Stato e quelle delle regioni, indispensabili per un buon funzionamento di uno Stato autonomistico*<sup>629</sup>.

A ciò si aggiunga come, con la previsione della clausola di salvaguardia dell'interesse nazionale, il potere normativo delle Regioni, nell'ambito del riparto di cui all'art. 117 Cost. venne ulteriormente compresso.

Successivamente alla riforma del titolo V avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 si è invece appalesata la necessità di interventi chiarificatori, poi sostanziatisi nella nutrita giurisprudenza costituzionale<sup>630</sup> che, però, ha finito per mettere in luce i limiti dell'intervento costituzionale.

In questo senso, *“Si è sviluppato un regionalismo conflittuale imperniato sulla giurisprudenza della Corte costituzionale previa la “giuridicizzazione” di quello che era un limite politico, quell'interesse nazionale che secondo il dettato costituzionale doveva scaturire non dalle decisioni di un giudice, ma dal dibattito e dalle decisioni parlamentari. La trasformazione in termini di legittimità del limite di merito ha comportato un aleatorio e accidentale ritaglio delle competenze, con il conseguente abbandono della via politica per la risoluzione delle interferenze tra competenze. Ha dominato, insomma, una concezione garantista e conflittuale del regionalismo, invece che auspicabilmente cooperativa, malgrado gli esempi che ci venivano in tal senso da stati federali di più forte tradizione come la Germania*<sup>631</sup>.

Anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, dunque, il problema dell'esercizio della funzione normativa e delle relative materie di appartenenza e delle funzioni amministrative connesse alla titolarità della relativa potestà non ha fatto che aggravarsi.

A questo proposito, sembrano attualissime e lasciano riflettere le considerazioni in cui M.S. Giannini dipingeva le Regioni come *“pagina bianca [che in forza] delle norme costituzionali [...] è possibile riempire nel modo migliore”*<sup>632</sup>.

Non è bastata quella potestà residuale devoluta in modo esclusivo a rendere le Regioni incidenti sul piano normativo di sistema.

In fasi alterne, anche con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, si è individuata dapprima una forte spinta autonomistica, dove il *favor* nei confronti delle Regioni per ciò che riguardava l'interpretazione dell'elenco delle materie di cui al 117 Cost., era molto forte, per poi invece, in tempi abbastanza recenti, addivenire ad una restrittiva interpretazione in riferimento agli ambiti di titolarità nelle rispettive materie, a vantaggio dello Stato centrale<sup>633</sup>.

---

<sup>629</sup> Così G. VOLPE, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, *quaderno n. 21*, seminario S.Tosi, 2010, p. 209.

<sup>630</sup> Sul tema del contezioso sviluppatosi a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, ne spiega efficacemente le ragioni A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Giuffrè, Milano, 2006, 270 ss. In particolare, p. 275, dove dubita che *“una disciplina con simile caratteristiche sia governabile in sede giurisdizionale”*.

<sup>631</sup> Ibidem

<sup>632</sup> La citazione è contenuta in M.S. GIANNINI, *Regioni e Stato moderno in Italia, relazione generale al convegno su “Regioni e Stato moderno in Italia”*, Roma 3-4 ottobre 1967, *Atti del Convegno organizzato da Cesi*, 1968, ora in M.S. GIANNINI, *Scritti*. Volume quinto. 1963-1969, Giuffrè, Milano, 2004, p. 909

<sup>633</sup> Il tema risulta evidente, con riguardo alle decisioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, in P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti fra Stato e regioni. 2016-2017*, in *Osservatorio sulla legislazione, Camera dei Deputati, Roma*, 2018, pp. 39-57.

Tale spinta centripeta potrebbe forse addebitarsi al malcontento diffuso relativo alla mancata valorizzazione del potere regionale. Considerazioni queste decisive, anche se, come parimenti condivisibilmente osservato da alcuni, finirebbe per divenire eccessivamente riduttivo imputare il fallimento dell'avvento riformatore regionale al solo Stato centrale<sup>634</sup>. Le Regioni hanno fatto scarso uso del loro potere normativo e della rispettiva autonomia, muovendo invece contrapposizioni o rinunce d'intervento che hanno condotto ad una "depressione" sia quantitativa che qualitativa della loro attività, spesso giungendo a discipline derogatorie di quelle dettate dallo Stato centrale<sup>635</sup>.

Insomma, problemi mai irrisolti nella storia della nazione e che, puntualmente, rifanno capolino nel dibattito pubblicistico.

Eppure, la storia e il panorama sociale ed istituzionale dell'Italia post-unitaria sarebbero stati decisamente favorevoli all'istituzione di uno Stato di tipo federale. Mentre invece, sia durante il Regno d'Italia, sia nell'idea del Costituente, la valorizzazione del potere decentrato non è mai stato in questi termini opzionato oltre un certo limite<sup>636</sup>.

Forse, a ben vedere, proprio le accentuate differenze socioculturali della popolazione nazionale e, dunque, regionale, hanno giocato un ruolo determinante nella opzione del modello realizzato, al fine di favorire decisioni unitarie.

Se è vero che dopo la riforma del Titolo V appariva possibile un primo passo federalista, con l'attribuzione, come già evidenziato, della potestà normativa residuale alla competenza regionale, è anche vero che, in forza della enumerazione delle materie di competenza esclusiva e concorrente e della giurisprudenza costituzionale, è divenuta ostica la ricerca di quali materie, effettivamente, residuino ancora alla potestà regionale.

Ma ancor prima della riforma del 2001, si era provato ad intervenire in ottica di *favor* per il decentramento: in un primo momento con l'emanazione della legge n. 142 del 1990 (in

---

<sup>634</sup> Sul punto, in maniera efficace, G. TARLI BARBIERI, *Un volume prezioso per comprendere radici, evoluzione e prospettive della cultura del regionalismo in Italia*, in *Le Regioni*, 2022, Fascicolo 4, p. 701

<sup>635</sup> *Ibidem*, richiamando come esempio di disciplina derogatoria quella del governo del territorio.

<sup>636</sup> Come osservato da G. VOLPE. cit., p. 200 e 201 : *"Il 13 marzo 1861, addirittura qualche giorno prima della proclamazione del regno d'Italia, il deputato bolognese Minghetti presenta quattro disegni di legge sulle autonomie locali in cui si delinea una forte valorizzazione dei comuni e delle province e anche la previsione delle regioni. Questi disegni di legge vengono però, il 9 maggio 1861, nel giro di poco tempo, bocciati in sede di commissione parlamentare dalla Camera dei deputati e il governo si limita a prendere atto della bocciatura. Non arrivano nemmeno all'Aula [...] si prevedevano un notevole decentramento non solo amministrativo, ma anche legislativo, e tendevano ad eliminare il sistema centralizzato piemontese, affidando ampi poteri agli enti locali. [...] Si sceglieva la definizione delle autonomie per materie e per competenze. È il criterio delle materie e delle competenze, che non ci abbandonerà più nella creazione delle autonomie locali. Infatti, alle regioni veniva affidato il potere amministrativo, ma anche quello legislativo, con relativa autonomia finanziaria, in alcune importanti materie, quali i lavori pubblici, l'istruzione superiore, la sanità, l'agricoltura e le opere pie.*

*Per le province e per i comuni erano previste da questi disegni di legge competenze amministrative, ma, e soprattutto, era rilevante che per eleggere le assemblee comunali e provinciali, il diritto di voto era molto ampio, come non lo sarà mai più nella storia d'Italia, fino alla riforma Giolitti del 1912, quella del cosiddetto suffragio universale maschile. [...] Allo Stato rimaneva quella che oggi chiamiamo la potestà esclusiva in materia di politica estera e di grandi servizi di utilità nazionale, come la difesa, le ferrovie, le poste, i telegrafi, i porti e i poteri di vigilanza e di controllo sull'attività e gli organi degli enti locali. Tutto era impostato su una divisione di competenze fra Stato ed enti locali, elenchi di competenze, sia pure meno vasti di quelli odierni. L'altro elemento importante era che le regioni non erano identificate. Esse si sarebbero costituite come "consorzi spontanei di province", cioè la dimensione dell'ente territoriale regione sarebbe nata dall'iniziativa consorziale, dall'organizzazione consorziale delle province. Da una parte c'era una artificiale identificazione delle competenze, di distribuzione delle competenze, dall'altra parte si riconosceva che l'ente regionale non c'era (e non c'è stato mai) nella realtà territoriale italiana".*

attuazione del disposto costituzionale), poi con interventi frammentati fino al 1999. Ne sono esempi la riforma Bassanini in termine di devoluzione delle competenze amministrative alle Regioni; le norme del 1995 e del 1999 che intervennero sull'elezione diretta del Presidente di Giunta e sul suffragio dei Consigli, sull'abolizione dei controlli amministrativi, sull'autonomia statutaria delle Regioni a statuto ordinario e sul relativo assetto istituzionale<sup>637</sup>.

L'idea del decentramento, però, è efficacemente resa, nella riforma del 2001, dall'attribuzione della potestà amministrativa ai comuni, prevedendo che solo ove questi non siano in grado di assicurarne una corretta funzione si possa procedere ad un richiamo, in forza della sussidiarietà, alle Province, alle Regioni o allo Stato centrale.

L'aspetto appena menzionato è di rilevanza assoluta per più ordini di ragioni. Innanzitutto, la devoluzione amministrativa all'ente locale più prossimo al cittadino determina un mutamento radicale della concezione amministrativa generale, che aveva sempre individuato nello Stato (Governo) il detentore del potere di provvedere (quale vertice della P.A.) per eccellenza. Ora, invece, si costruisce una vicinanza tra il potere provvedimentale e il cittadino.

Ancora, la riforma categorizza la differenziazione dei corpi amministrativi individuandone una pari ordinazione nell'espletamento dei relativi compiti, rendendo possibile l'intervento dell'apparato superiore solo in casi di inefficacia della devoluzione locale.

Infine, la medesima riforma costituzionale determina una apprezzabilissima rivoluzione giuridica pubblicistica, laddove, per la prima volta, differenzia in maniera netta la potestà normativa da quella amministrativa. Circostanza innovativa dacché in precedenza, le due funzioni, risultavano, nei fatti, sovrapposte. Il legislatore centrale, invece, finisce per allocare nella lettera della riforma la potestà amministrativa all'ente che, tradizionalmente, non è dotato di funzioni legislative: il Comune<sup>638</sup>.

Insomma, il grande merito della devoluzione amministrativa, in riferimento alle Regioni, è stato il superamento di quel paradigma degli inizi anni settanta per cui *“se [...] si ritenesse che tutta l'amministrazione si risolve nell'esecuzione della legge, si dovrebbe concludere che necessariamente un intervento regionale è ammissibile solo se e quando è previsto dalla legge; ma al di fuori delle materie loro attribuite, le Regioni non sono abilitate a legiferare e quindi ogni loro intervento presupporrebbe una specifica attribuzione da parte del legislatore statale”*<sup>639</sup>.

Si è reso così possibile, almeno in astratto, che *“l'ente esponenziale”* si possa occupare di *“ogni problema rilevante per la propria popolazione”*<sup>640</sup>.

Circostanza questa facilitata dal vigore sempre maggiore che il principio di leale collaborazione tra enti sta assumendo, tale per cui inizia ad intravedersi la possibilità che la

---

<sup>637</sup> Sul tema delle riforme cfr. G. VESPERINI, *Venti anni di riforme dei poteri regionali e locali: modelli normativi e sviluppi dell'ordinamento*, in “Amministrazione civile” 2/2008, 76 ss. e G. VESPERINI, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 2010, p. 953.

<sup>638</sup> In questo senso G. VESPERINI, *Poteri locali e regioni: le dinamiche del cambiamento*, in *Le Carte e la storia*, 2012 Fascicolo n. 1, p. 22.

<sup>639</sup> Così G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 9.

<sup>640</sup> *Ibidem*, p. 177.

funzione amministrativa finisce per sovrapporsi “alla funzione della legge e ne assorba i compiti”<sup>641</sup>.

Tuttavia, tornando alle criticità della funzione normativa regionale, malgrado la devoluzione effettuata dallo Stato centrale, appare ben evidente come, raffrontando i dati sulla spesa, anche in ottica storica, le Regioni impegnino la propria potestà e i propri investimenti nei classici settori d'intervento: principalmente la sanità, l'istruzione e i trasporti<sup>642</sup>.

Inoltre, l'inefficienza del sistema perequativo<sup>643</sup>, a giudizio di molti, avrebbe finito per aumentare ancor più incisivamente la differenziazione tra Regioni di un settentrione fiorente e Regioni di un meridione che rappresenta la zona dell'Europa a più alta depressione economica, avendo il valore più basso di grado di sviluppo sociale<sup>644</sup>.

A questo punto, dopo un brevissimo cenno sul mutamento del sistema regionale, è possibile comprendere come la facile contrapposizione tra le tesi centraliste e quelle autonomiste ad ogni costo non renda adeguatamente giustizia alla complessità della questione regionale e agli effetti, anche di sistema, che essa produce nella vita e sulla qualità della vita dei consociati e dello Stato comunità.

La storia dell'autonomia è un racconto di spinte politiche innovatrici e conservatrici, di differenziazioni ideologiche e sociali in un medesimo contesto nazionale e, come tale, non

---

<sup>641</sup> Così R. BIN, *Legge e amministrazione*, in *Le Regioni*, n. 1, Febbraio 2023, p. 17 citando il caso del piano paesaggistico regionale e delle linee guida per l'attuazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. A tal proposito, afferma l'autore a pp. 16 e 17: “il piano paesaggistico regionale, introdotto nel codice dei beni culturali e del paesaggio dal d.lgs. 63/2008, Ehi è frutto di collaborazione tra le Regioni e il Ministero; Ehi le sue prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali e urbanistici; comporta per i beni che vi ricadono un regime vincolistico molto severo, le deroghe al quale possono essere autorizzate dalle regioni su parere vincolante della Soprintendenza (art. 146.5 del decreto legislativo). Per di più, in assenza di approvazione del piano, nessuna legge della regione può incidere negativamente sulla tutela dei beni culturali, ampiamente intesi virgola e del paesaggio. Detto altrimenti, il piano è formalmente un atto amministrativo, previsto da una legge ordinaria dello Stato, ma la sua approvazione è condizione di legittimità delle leggi regionali che ad esso devono conformarsi”. con riferimento alle linee guida, invece: “siccome esse sono approvate in sede di conferenza unificata, <<sono espressione della leale collaborazione tra stato e Regioni>> e sono, pertanto, vincolanti, in quanto <<costituiscono in settori squisitamente tecnici il completamento della normativa primaria>>. Siccome indicano <<puntuali modalità attuative della legge statale>> le linee guida hanno <<natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale>>; anche le disposizioni contenute nelle linee guida, quindi, <<sono annoverate per giurisprudenza costante [... richiamando Corte cost. 86/2019 e 216/2022] tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni>>. Sembra che la Corte costituzionale voglia persuadere che la pregevolezza di una procedura ispirata alla leale collaborazione possa far superare l'antica idea che solo la legge possa recare quei principi capaci di imporsi all'autonomia regionale. La collaborazione tra autorità amministrative si sovrappone alla funzione della legge e ne assorbe i compiti”.

<sup>642</sup> I dati sono liberamente consultabili attraverso il portale di monitoraggio dei conti pubblici territoriali offerto dall'Agenzia per la coesione, anche in forma di archivio delle spese storiche, al link che segue: <https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/dati/>.

<sup>643</sup> Su tutti, parla di perequazione sperequata M. VILLONE, *Italia, Divisa e Diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, E.S., Napoli, 2019, p. 70 ss.

<sup>644</sup> “Coi suoi venti milioni di abitanti, il Mezzogiorno resta la più grande area meno sviluppata d'Europa. Il divario del PIL pro capite tra il Nord e il Sud Italia ammonta a più di 40 punti percentuali. Nel triennio 2013-2015 la spesa primaria delle amministrazioni pubbliche nel Mezzogiorno è stata in media di 209 miliardi di euro all'anno, contro circa i 480 miliardi al Centro-Nord. Nello stesso periodo, considerando che la spesa in conto capitale al Sud è stata di 14,4 miliardi di euro all'anno, di cui 9,4 miliardi (il 65%) provenienti dai fondi strutturali, cofinanziamento e risorse per le aree sottoutilizzate, ne deriva che la spesa in conto capitale aggiuntiva è stata appena dell'ordine del 4,8% del totale della spesa pubblica nell'area”. Così il Focus Coesione di Settembre 2018, prodotto dall'Ufficio valutazione impatto del Senato della Repubblica, disponibile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01077578.pdf>, p. 8

può che essere interpretata con la più grande moderazione e con una analisi dei suoi pregi e dei suoi limiti.

Sul tema non sono possibili resoconti definitivi e complessivi. Così come non sono proponibili bilanci sommari che valorizzino le inefficienze invece che le migliorie apportate al sistema dagli enti regionali. Ogni giudizio deve invece tener conto, come sommariamente evidenziato, degli apporti differenti recati al sistema nel suo complesso.

## 2. *L'autonomia statutaria delle Regioni in materia di forma di governo locale.*

È stato precedentemente ricordato che l'istituzione delle Regioni venne inquadrata come un'opportunità per sperimentare forme di governo differenti da quella centrale. Invero, il malcontento che era venuto originandosi per il parlamentarismo, così come inteso nella nostra Carta, determinò malumori, nel mondo politico, già a partire dagli anni Sessanta<sup>645</sup>.

In questo quadro si calò la volontà di verificare forme di governo differenti per la loro successiva applicazione a livello nazionale.

Proprio la componente parlamentare, percepita come ostacolo al necessario decisionismo efficientista che si voleva potesse caratterizzare la politica nazionale, venne fatta oggetto di discussioni per un suo superamento. Occorre a questo proposito menzionare lo scema "De Mita", in cui si indicava il superamento della dinamica assembleare rafforzando il vertice esecutivo, in un recinto presidenzialista<sup>646</sup>.

In ogni caso, durante i primi passi del sistema regionale, la componente parlamentare si mostrava ancora indubbiamente forte. La motivazione è banale: dacché il raffronto veniva effettuato sempre rispetto al modello centrale, il modello decentrato non poteva che rispecchiarne le sue particolarità. È per questa ragione che risultava ancora presente il retaggio riecheggiate pure in costituente, ove inizialmente si voleva che il sistema d'elezione delle Regioni dovesse essere conforme a quello previsto per la Camera dei Deputati<sup>647</sup>.

Del resto, come evidenziato dalla dottrina, già nel primo dato costituzionale erano previsti connotati propri della forma di governo parlamentare per l'ipotesi regionale. Basti, a questo riguardo, soffermarsi sull'elezione consiliare del Presidente<sup>648</sup> della Giunta e sull'attribuzione della potestà regolamentare al Consiglio. Così, la Legge fondamentale imprimeva un certo vincolo alla struttura istituzionale regionale che, in combinato disposto con l'art. 123 Cost., il quale concedeva l'autonomia statutaria al solo limite del rispetto dell'armonia con la Costituzione e delle leggi dello Stato, rendeva possibile una

---

<sup>645</sup> V. M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, p. 27

<sup>646</sup> In questi termini si espresse V. ONIDA, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in rivista trimestrale di diritto pubblico, n. 1, 1972, p. 461 ss.

<sup>647</sup> Proposta poi abbandonata ma, in ogni caso, come dimostra la storia istituzionale, ancora presente sottovoce. A questo proposito, cfr. C. FUSARO, *la legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA e L. CALIFANO, *Saggi in materia di diritto Regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 240.

<sup>648</sup> Non è un caso, per quanto possa apparire una minuzia, il fatto che, con la riforma costituzionale del 1999 la parola "presidente" (che nel testo previgente era scritta, per l'appunto, in minuscolo) venne poi sostituita con la parola "Presidente", recante la lettera "p" in maiuscolo. Questo a testimonianza di come si sia voluto dare preminenza all'Organo monocratico, incidendo persino sul dato letterale. Così notava, in parte, M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, cit., p. 81 alla nota n. 118

differenziazione di fatto minima dei sistemi<sup>649</sup>. In questo periodo storico gli statuti dovevano essere approvati successivamente anche dal Parlamento nazionale.

Infatti, gli statuti c.d. di ‘prima generazione’ non apportarono differenziazioni alla forma di governo, introducendo, ad esempio, istituti razionalizzatori della forma parlamentare: il Presidente di Giunta veniva sempre eletto dal Consiglio. Solo gli assessori conobbero modalità di nomina differenti e, in alcuni casi, si scelse la via della elezione di liste contenenti sia Presidente che assessori di Giunta, in altri si preferì l’elezione contemporanea, in altri ancora l’elezione autonoma delle differenti cariche<sup>650</sup>.

A ben vedere, allora, la forma assembleare del governo regionale, lasciava spazio ad un modello di tipo mediato. Un ruolo determinante in questo senso è stato svolto dal sistema partitico che controllava l’espressione delle Giunte e finiva per far perdere di protagonismo al Consiglio, decentrando il luogo di definizione delle decisioni politiche<sup>651</sup>.

A questo proposito, la dirigenza partitica delle Regioni determinò, quale causa sufficiente, l’arenarsi della visione autonomistica dello Stato. La divisione del potere locale finì per rispondere più alle logiche della convenienza politica che dell’efficienza, emulando le degenerazioni e i meccanismi di funzionamento, anche clientelari, del sistema politico centrale<sup>652</sup>.

Solo agli inizi degli anni Ottanta, con l’avvio della stagione dell’instabilità, le Regioni introdussero meccanismi di razionalizzazione. Tra tutti spicca l’inserimento negli statuti della c.d. sfiducia costruttiva, la quale, tuttavia, non ebbe grandi effetti positivi sulla stabilità locale<sup>653</sup>.

I motivi per cui neppure i classici meccanismi di razionalizzazione riuscirono a placare la continua instabilità di governo locale sono, tutt’ora, da ricercarsi nell’instabilità stessa del sistema politico nostrano, “*ma anche [nella] centralità dei partiti, piuttosto che dei Consigli regionali, e quindi [nelle] crisi extra-parlamentari piuttosto che consiliari, [di modo che] l’istituto della sfiducia costruttiva costituiva un’arma spuntata*”<sup>654</sup>.

Solo con la legge costituzionale n. 1 del 1999, si determinò un radicale mutamento del sistema regionale e della sua forma di governo.

Nonostante i numerosi dibattiti politici e le commissioni di riforma istaurate all’occorrenza, solo nel 1999 prese vita effettiva il primo intervento organico sull’assetto regionale. Tale impulso innovatore dell’autonomia istituzionale, avrebbe poi trovato intesa e funzione, in ottica di maggiore incidenza del peso politico specifico delle Regioni nel panorama politico, nella successiva riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001 in tema di competenze legislative regionali.

---

<sup>649</sup> Ibidem, p. 29

<sup>650</sup> Sull’elezione in lista da parte del Consiglio si vedano, ad esempio, in riferimento agli statuti di prima generazione, l’art. 37 della Toscana o 23 comma 5 della Lombardia. Per l’elezione autonoma del Presidente dagli assessori l’art. 34 comma 9 della Basilicata. Per l’elezione contemporanea l’art. 18 comma 2 della Calabria.

<sup>651</sup> La pensano così, tra gli altri, M.OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, 2002, Il Mulino, Bologna, 198; C. FUSARO, *la legge elettorale e la forma di governo regionale*, cit., p. 246 ss. e M.RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, cit., p. 39.

<sup>652</sup> In questo senso, A. BARBERA ed L. CALIFANO, *Saggi in materia di diritto Regionale*, cit., p. 19

<sup>653</sup> V. l’art. 23 comma 3 dell’Emilia-Romagna, l’art. 54 comma 2 dell’Umbria, che prevedevano esempi di sfiducia costruttiva, seppur in forme differenti.

<sup>654</sup> La citazione è di M.RUBECHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, cit., p. 46



La novità assoluta e realmente innovatrice, lo si anticipa, è l'introduzione del principio del *simul stabunt vel simul cadent*, nel rapporto fiduciario tra l'organo esecutivo e quello legislativo, corredato all'elezione diretta del Presidente di Giunta.

La legge n. 1 del 1999 recava all'interno del suo art. 5 alcune disposizioni di transizioni, le quali prevedevano due diverse circostanze applicative: il primo comma trovava applicazione tutte le volte in cui le Regioni non avessero ancora provveduto ad approvare le nuove discipline elettorali, il secondo riservava la sua efficacia ai casi in cui le Regioni non avessero ancora provveduto a rimodulare la propria forma di Governo, in osservanza all'autonomia statutaria loro riconosciuta dalle nuove norme costituzionali in materia.

In riferimento ai casi in cui le Regioni non avessero ancora varato la legge elettorale si prevede: l'elezione contestuale del Presidente di Giunta e del Consiglio; l'applicazione del sistema elettorale di cui alla legge n. 43 del 1995 (unica tornata in forma proporzionale con un premio di maggioranza); l'elezione diretta del Presidente di Giunta, individuandone i candidati nei capilista delle liste regionali; la necessaria appartenenza al Consiglio del Presidente di Giunta.

In riferimento ai casi in cui le Regioni non avessero provveduto ad esercitare la loro autonomia statutaria si prevede: la facoltà di nomina e revoca degli assessori da parte del Presidente; la mozione di sfiducia nei riguardi del solo Presidente; l'introduzione del *simul simul* nei casi in cui il Presidente venga sfiduciato, si dimetta o versi in condizioni di impedimento permanente o ne sia avvenuta la morte.

La visione stabilizzatrice appariva chiara: avvicinamento di Giunta e Consiglio per impedire l'instabilità, con relativa creazione di un vertice monocratico a cui legare l'esistenza politica dell'organo legislativo, in modo da poter sottrarre alle dinamiche partitiche la vita politica regionale.

In questi termini, pur nella necessità di evitare le possibili "degenerazioni del parlamentarismo" sarebbe stato decisivo che "*l'efficienza decisionale e la funzionalità* [non costituissero] *l'elemento prevalente nel rapporto tra società ed istituzione, né [che] l'efficienza [potesse] essere intesa come valore in sé, laddove non strettamente congiunta ad un obiettivo programmatico e ad obiettivi politico-sociali*"<sup>655</sup>. Tratto, questo, in parte disatteso dall'evoluzione regionalista, ma di ciò si dirà in seguito.

Interessante è notare come per la prima volta, con la legge costituzionale del 1999, venne inserito nella Carta fondamentale il termine "*forma di governo*", rimandando la sua definizione concreta alla potestà statutaria degli enti, entro il perimetro di limiti previsti dal testo costituzionale stesso.

Tuttavia, la definizione legislativa lasciava aperti ampi spazi interpretativi in riferimento alla sua estensione<sup>656</sup>. Effetto che sarà in parte delimitato, ma mai del tutto chiarito, con i successivi interventi del Giudice costituzionale. Giurisprudenza questa che determinerà nelle Regioni l'abdicazione del ruolo di determinatore della propria forma istituzionale, lasciandole invece opzionare per la forma di governo provvisoria prevista in Costituzione.

Allo stesso modo anche la clausola relativa ai "*principi fondamentali di organizzazione e funzionamento*", riservati alla potestà regionale dell'ente, dava luogo ai medesimi dibattiti in

---

<sup>655</sup> Così A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, in *Rassegna Parlamentare*, Gennaio - Marzo 2002, p. 55, in nota n. 36

<sup>656</sup> Su tutti si rimanda integralmente a S.MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino, 2002.

dottrina. Inoltre, l'eliminazione del vincolo relativo al rispetto delle "leggi della Repubblica", residuando il solo limite dell' "armonia con la costituzione" contribuiva a foraggiare le diversità di interpretazioni sulla possibilità, per le Regioni, di poter seriamente determinare la propria forma istituzionale in maniera autonoma.

Sempre in riferimento alla forma di governo, la legge n. 3 del 1999 intervenne anche sul sistema elettorale ampiamente inteso, poiché riconfigurava la competenza regionale in materia. Nella sua previgente formulazione, l'art. 122 Cost. disponeva come competenza esclusiva dello Stato la definizione del sistema di elezione, del numero e dei casi di incompatibilità e di ineleggibilità dei componenti del Consiglio regionale. Dunque, la normazione Regionale sul sistema elettorale in termini di rappresentanza era in radice esclusa dalla formula costituzionale. Con le nuove disposizioni si incise sul riparto di competenze in materia, ricalcando l'art. 117 Cost. con riguardo alla competenza concorrente post-riforma del Titolo V<sup>657</sup>.

In tale ambito, infatti, la competenza statale diviene oggi limitata all'enunciazione dei principi fondamentali, passando da una competenza esclusiva ad una esclusivamente concorrente, laddove l'ulteriore disciplina della materia verrà attribuita alla sola legislazione regionale.

A testimonianza ulteriore della iniziale volontà di slegare le Regioni dalla dipendenza, anche istituzionale, dallo Stato, la riforma agì sul procedimento di approvazione degli Statuti, escludendo l'intervento del Parlamento nazionale per la loro approvazione.

L'emanazione dello statuto divenne possibile in modo unilaterale<sup>658</sup> da parte della Regione, attraverso un procedimento a deliberazione doppia, con maggioranza assoluta e un intervallo non inferiore a due mesi tra i due voti, perdendo la fonte regionale la sua classica caratteristica precedente di atto "bifronte".

Il meccanismo, insomma, finisce ancora oggi per richiamare il procedimento aggravato di revisione di cui all'art. 138 Cost., con ciò confermando la posizione di vertice nella gerarchia delle fonti locali dello statuto regionale.

Il controllo dello Stato centrale, nell'iter deliberativo dello statuto, è da questo momento solo successivo all'emanazione dell'atto, con la possibilità per il governo di impugnare la fonte alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Inoltre, venne prevista la possibilità di sottoposizione dello Statuto a referendum popolare su richiesta di 1/5 dei membri del Consiglio o di un cinquantesimo degli elettori.

### 3. *L'aspirazione stabilizzatrice del legislatore, tra essere e valore.*

In ogni caso, il nuovo testo costituzionale assegna dei punti fermi e in alcun modo derogabili dalla disciplina statutaria. È così per la previsione di alcuni organi (Giunta, Consiglio, Presidente di Giunta, Presidente del Consiglio, Consiglio delle Autonomie) e dei loro poteri.

---

<sup>657</sup> Si rimanda sul tema a M. OLIVETTI, *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali*, *Giornale Dir. Amm.*, 2005, 1, pp. 11 – 19.

<sup>658</sup> G. ROLLA, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in *Prime note*, 2000, n. 2, p. 37.

In riferimento al Presidente, ad esempio, l'art. 121 comma quarto Cost. afferma che il Presidente “*dirige la politica della giunta e ne è responsabile*”. Lo stesso art. 121 Cost., ancora, assegna la potestà normativa al Consiglio e definisce la Giunta quale organo esecutivo della Regione.

Accanto a tali norme, non derogabili perché espressamente previste come tali, la Costituzione individua perimetri di derogabilità in forza dell'autonomia statutaria: l'art. 122 comma quinto Cost. prevede che “*Il Presidente della giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale diretto*”, collegando però, senza possibilità di deroga statutaria, la sola elezione diretta (e, vedremo in seguito, anche sostanzialmente diretta) alla regola del *simul simul*.

In questo senso, però, la forma di governo regionale è condizionata non solo da quella che potremmo definire inderogabilità espressa (come la norma del *simul simul* appena citata) ma anche da discipline che escludono la possibilità di scegliere per alcune forme di governo, le quali, altrimenti, consentirebbero di eludere il dettato costituzionale. Ad esempio, la mozione di sfiducia, prevista in Costituzione e non derogabile dalla Regione nel suo assetto istituzionale, esclude, per l'effetto, la forma di governo presidenziale pura<sup>659</sup>.

La possibilità di scelta da parte delle Regioni di forme di governo variegata, scatenò vivaci dibattiti in dottrina sui possibili scenari istituzionali prospettabili dagli statuti.

Dal disposto costituzionale novellato, infatti, potrebbero essere identificati tre diversi modelli possibili della forma di governo regionale: il sistema monocratico - presidenziale, il sistema parlamentare (e neoparlamentare, quest'ultimo con elezione diretta del Presidente della Giunta) e il sistema parlamentare razionalizzato. Sempre, però, nella consapevolezza che “*l'autonomia statutaria in materia di forma di governo regionale va considerata – piuttosto – come la libertà di integrare il modello costituzionalmente previsto e definito, ovvero decidere di sostituirlo per aspetti importanti (in particolare le modalità di investitura del vertice dell'esecutivo), ma nel rispetto in tutti i casi di vincoli di omogeneità precisi*”<sup>660</sup>.

Nella varietà di modelli possibili, il parlamentare ‘secco’ è parsa essere la forma istituzionale di più difficile attuazione. A ben vedere, per la particolarità dell'ente, non può essere inserito nel suo sistema un organo *super partes* (come il Presidente della Repubblica in chiave nazionale) capace di fungere da garante, con rilevanti poteri di nomina del Presidente e degli assessori, così da piegare la forma ipotizzabile verso un sistema lievemente più assembleare.

Allo stesso modo, la presenza della “non sfiducia” nel sistema regionale, appare più vicina alla forma presidenzialista francese che alla parlamentare pura dove, per la legittimazione dell'organo esecutivo, è previsto un voto di fiducia iniziale che dia vita al cordone tra esecutivo e legislativo<sup>661</sup>.

Tralasciando l'analisi sulla forma di governo transitoria (che, invece, diverrà poi di fatto definitiva, perché scelta in modo uniforme dalle Regioni), una delle novità rilevanti risulta

---

<sup>659</sup> Per uno studio del sistema regionale e delle sue implicazioni costituzionali si veda A.MORRONE, *Il Diritto Regionale nella giurisprudenza delle Fonti*, Cedam, Padova, 2005

<sup>660</sup> C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIAROMONTE e G. TARLI BARBIERI, *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 22

<sup>661</sup> Sul modello parlamentare in chiave regionale, così come sommariamente ricostruito, A.LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., p. 71 ss.

rappresentata, appunto, dall'istituto della c.d. "non sfiducia", presente nell'art. 126 comma 2 Cost.

La norma ivi presente avrebbe condizionato le scelte Regionali in termini di impossibilità di scegliere modelli di separazione tra poteri come quelli nord americani ovvero assembleari, in cui l'organo esecutivo può reggersi anche se privo di un cordone fiduciario con l'organo legislativo<sup>662</sup>.

Nonostante la volontà stabilizzatrice, insomma, rimase nei fatti ferma la preferenza da parte del legislatore del modello neo-parlamentarista<sup>663</sup>. Al più, l'utilizzo di strumenti di razionalizzazione avrebbe permesso la declinazione di un modello più o meno competitivo.

Il tentativo di efficientismo istituzionale avanzato con la riforma in esame sarebbe potuto essere una buona occasione per coniugare stabilità e centralità della partecipazione pubblica assieme al protagonismo dell'organo legislativo.

La centralità dell'organo consiliare sarebbe dovuta derivare dalle sue attribuzioni normative e di controllo, in un rapporto in cui la Giunta avrebbe agito unicamente in modo funzionale all'attuazione della volontà legislativa e, in sede di coordinamento ed esecuzione dell'indirizzo politico, anche attraverso l'uso della potestà regolamentare, in un quadro istituzionale stabile, perché sorretto da un rapporto di "non sfiducia" e contestuale elezione del Consiglio e del Presidente. Quest'ultimo sarebbe potuto essere espressione di una coalizione forte e, dunque, di una stabile maggioranza<sup>664</sup>. Ma così, in parte, non è stato.

Le Regioni invece hanno (tranne iniziali tentativi) rinunciato ai processi di determinazione politica individuale. Si è generato un vero e proprio auto-restringimento degli spazi di autonomia, dimenticando che *"il sistema ad elezione diretta ed a suffragio universale del presidente della giunta non è l'unico modello possibile e che in ogni caso non va sovrapposto al sistema presidenziale e che la partecipazione politica non si esaurisce con il voto, ma va intesa come conoscenza dei processi, consapevolezza e corresponsabilizzazione dei singoli individui e dei gruppi intermedi. In quest'ottica, va privilegiato il principio della rappresentanza politica e della collegialità e sostenuta la ricostruzione organizzativa e qualitativa dei partiti"*<sup>665</sup>.

Ciò detto, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di forma di governo regionale possono essere desunte alcuni limiti che hanno contribuito all'attuale appiattimento degli statuti regionali: divieto di eludere gli effetti e le forme dell'elezione diretta del Presidente della Giunta; divieto di alterare il modello generalmente previsto in Costituzione se non con razionalizzazioni marginali; divieto per le Regioni di autointerpretare il limite dell'armonia con la Costituzione, sottoposto al solo vaglio del Giudice delle leggi; divieto per lo statuto di disciplinare interamente il sistema elettorale<sup>666</sup>.

---

<sup>662</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., p. 51; contra M. VOLPI., *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n 1 del 1999 in Politica del diritto*, 2000, Volume 31 - Fascicolo 2, p. 205. Specificamente nel senso che la disposizione non avrebbe implicato l'esistenza di un necessario scioglimento del Consiglio al venir meno del rapporto fiduciario.

<sup>663</sup> Nel senso che gli statuti non potessero fuoriuscire oltre la forma neoparlamentare anche dopo l'intervenuta riforma cfr. L. ELIA, I commissione affari costituzionali del Senato, seduta del 6 maggio 1999, in lavori preparatori della legge costituzionale 22 novembre 1999, (a cura del) Servizio studi Camera dei Deputati, n. 1, p. 181

<sup>664</sup> Efficacemente sul punto A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., p. 55.

<sup>665</sup> Ibidem, p.76.

<sup>666</sup> M. RUBECHI, *la forma di governo regionale*, cit., p. 126.

Tutto ciò, sarebbe dovuto avvenire nell'impossibilità per la Regione di inserire nel modello istituzionale principi plebiscitari, anti-pluralistici e, in generale, "omogenizzanti" della vita politica al fine di favorire il decisionismo ad ogni costo<sup>667</sup>.

Altro dato rilevante per la forma di governo regionale è la suddivisione della potestà normativa tra gli organi<sup>668</sup>.

Orbene, l'art. 121 Cost. ha sottratto la competenza esclusiva in materia regolamentare al Consiglio, scelta che ha determinato la Corte costituzionale ad affermare che, nel silenzio significativo della Costituzione, è rimessa alla valutazione della fonte statutaria l'allocazione di detta potestà, in armonia con la forma di governo prescelta<sup>669</sup>. In larga parte, a questo proposito, gli statuti prevedono l'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta in ottica di corretto bilanciamento formale tra poteri.

Tuttavia, rispetto alla pluralità istituzionale delineabile, i legislatori regionali non hanno voluto apprezzare adeguatamente i margini di interventi possibili per incidere sulla forma di governo in modo autonomo. Forse, anche per convenienza dei vertici politici, così che potessero essere sfruttati, a vantaggio di un "governatorato" stabile, i meccanismi di personalizzazione della rappresentanza che il modello transitorio spiega nella pratica.

Difatti, seppur caratterizzato dalla possibilità efficientista, laddove adeguatamente bilanciato nella suddivisione dei poteri, il modello monocratico a slancio presidenziale nasconde insidie di svilimento del ruolo del Consiglio e conseguente subordinazione all'organo monocratico dell'Assemblea. Proprio come accade nei modelli presidenziali, in cui i contrappesi costituzionali non funzionano in maniera adeguata.

Se è vero che gli interventi legislativi assieme alla giurisprudenza costituzionale, hanno contribuito, per la loro qualità, ad instaurare il clima di appiattimento delle Regioni, è anche vero che *"molte delle incongruenze attribuite ai testi che ci troviamo a dover applicare sono più apparenti che reali, figlie [del] naturale sconto fra interessi in conflitto."* Anche perché, *"in nessun caso sarebbe mai stato possibile in sede di revisione costituzionale produrre soluzioni suscettibili di porre problemi che, appunto, la revisione dell'articolo 123 ha posto: esattamente come il titolo VI Cost. avrebbe lasciato, senza adeguati interpretazioni successive, infiniti problemi irrisolti. Basti ricordare, del resto, che proprio in materia di referendum costituzionale ex art. 138 Cost. c'è voluta una legge ordinaria 22 anni dopo per renderlo operativo, e basti, inoltre, rileggere il contenuto dell'art. 137 Cost."*<sup>670</sup>

Il sistema monistico para-presidenziale, di contro, pur determinando una indubbia stabilità politica, evitando ribaltoni e continui ricorsi alle urne elettorali ha sacrificato, nella prassi, la rilevanza sulla scena del Consiglio a vantaggio dell'organo esecutivo. Si è così rafforzata la posizione e la forza del Presidente di Giunta, non più *primus inter pares*, ma vero e proprio vertice politico del sistema regionale (non a caso chiamato governatore nella vulgata mediatica e popolare), da cui la vita politica locale della Regione finisce per dipendere necessariamente.

---

<sup>667</sup> A. LUCARELLI, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei processi statutari regionali*, cit., pp. 61,62.

<sup>668</sup> Per un approfondimento della potestà regolamentare A. LUCARELLI, *I regolamenti regionali dalla gestione alla politica*, in R. BIFULCO (a cura di), *gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>669</sup> V. Corte Costituzionale sentenza n. 313/2003.

<sup>670</sup> Entrambi i virgolettati sono citazioni di C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1486.

L'elezione diretta del vertice esecutivo ha determinato una rinuncia dei partiti ad una posizione politica autonoma e alla strutturazione di classi dirigenti capaci di guidarli nel percorso moderno. Da questo punto di vista, sono le personalità politiche, a livello locale, che creano il partito, non il partito a creare le personalità.

Il sistema così delineato ha finito per avere grossi riverberi anche sulla scena nazionale. Innanzitutto, spesso assurgendo a modello da voler riproporre a su scala nazionale (non tradendo, da questo punto di vista, l'origine storica del sistema politico regionale) e poi determinando una frammentazione, come già evidenziato, del panorama politico, per cui, a livello locale, i partiti non rappresentano un riflesso a specchio dei loro genitori nazionali, ma finiscono per avere visioni e piani politici spesso differenti.

Succede così, frequentemente, di ritrovare Presidenti di Giunte regionali in lotta con il partito di appartenenza nazionale di cui sono espressione. Allo stesso modo, nonostante non sia revocabile in dubbio l'assoluta stabilità politica nel senso di aver evitato lo scioglimento anticipato degli organi regionali, l'introduzione del principio del *simul - simul* ha spesso determinato la totale inerzia di Giunta e Consiglio, anche in casi di forte ed evidente stallo politico. Gli organi regionali, in tale sistema, piuttosto che assumersi la responsabilità di determinare la fine della consiliatura (in caso di approvazione di sfiducia o dimissioni del Presidente) preferiscono vivacchiare nella inerzia.

Ciò testimonia come, nel modello para-presidenziale monocratico, a seconda delle qualità del soggetto incarnante il ruolo di Presidente di Giunta, possa determinarsi lo stallo o la produttività del sistema politico regionale, anche indipendentemente dal sistema partitico nazionale.

## L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DI REGIONE: PUNTI DI FORZA E CRITICITÀ DERIVANTI DALLA PRASSI DEGLI ULTIMI VENT'ANNI.

di Matteo Demetri

SOMMARIO: Premessa. – 1. L'elezione del Presidente di Regione nello sviluppo storico-istituzionale-politico. – 2. Dalle previsioni costituzionali al diritto vivente: la giurisprudenza costituzionale. – 3. Il limite dei mandati consecutivi del Presidente di Regione: breve digressione su una problematica di stretta attualità. – 4. Aspetti positivi e criticità emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni. Il *trade-off* tra rigidità e stabilità.

*Premessa.*

Dopo aver introdotto l'analisi sulla genesi e sul mutamento della forma regionale, è possibile indirizzare la focale del presente contributo verso il sistema di governo regionale<sup>671</sup> sperimentato a partire dalle elezioni regionali del 16 aprile 2000<sup>672</sup>.

La nuova forma di governo, a ben vedere, può dirsi imperniata su due capisaldi, costituiti dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e dal principio del *simul stabunt simul cadent*.

Rimandando ai successivi contributi l'approfondimento del *simul simul*<sup>673</sup>, ci si soffermerà in questa sede sull'elezione diretta del presidente, non senza accennare a come – complessivamente considerati – tali capisaldi abbiano permesso di ottenere il risultato auspicato di stabilizzare gli esecutivi<sup>674</sup>.

Non potendo coprire un così vasto campo di indagine, oggetto del presente contributo sarà pertanto l'analisi di aspetti selezionati. Questa la ragione per cui la ricerca sarà quadripartita e dedicata all'analisi storica-politica-istituzionale dell'elezione del Presidente di Regione (par. 1), proseguendo con accenni alla giurisprudenza costituzionale più significativa (par. 2) e con una digressione sui limiti al numero di mandati consecutivi dei Presidenti di Regione (par. 3). Nella medesima logica e in stretta consequenzialità con le altre tre parti, si

---

<sup>671</sup> Per una bibliografia sulla forma di governo regionale (alla cui difficoltà di inquadramento sistematico si accennerà *infra*) si segnalano – in ordine cronologico – senza alcuna pretesa di completezza: L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 6 del 1999, 1149 ss.; AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano 2001; M. CARLI-C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 2002; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?* Bologna, 2002; M. CARLI – G. CARPANI – A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006; R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006; G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza. Esecutivo e consiglio nelle regioni a Statuto ordinario*, Milano 2010; M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino, 2016

<sup>672</sup> Le ultime che hanno interessato contestualmente tutte le quindici Regioni ad autonomia ordinaria.

<sup>673</sup> Rispetto al quale in tale sede ci si limiterà a fare dei richiami, senza pretesa di completezza.

<sup>674</sup> Permettendo loro di concludere la consiliatura, con le sole eccezioni costituite da casi in cui sono sorte vicende giudiziarie che hanno interessato la persona del Presidente (al riguardo si può fare cenno – senza alcuna pretesa di completezza – ai casi del Presidente dell'Abruzzo, Del Turco, nel 2008, del Presidente della Regione Lazio, Marrazzo, nel 2010 e del Presidente dell'Umbria, Marini, nel 2019).

analizzeranno – infine e sinteticamente – i principali aspetti positivi e negativi emergenti dalla prassi degli ultimi vent’anni della forma di governo regionale (par. 4).

### 1. *L’elezione del Presidente di Regione nello sviluppo storico-istituzionale-politico.*

Seguendo l’ordine delineato in premessa, si ripercorrerà, in estrema sintesi, l’*excursus* della forma di governo regionale. Com’è noto, l’attuale forma di governo regionale è nata con l’obiettivo di superare “il *deficit* di autorevolezza politica”<sup>675</sup>, di cui hanno sofferto le regioni dalla loro istituzione fino alla fine del secolo.

Adottando una prospettiva diacronica, infatti, dalla loro effettiva istituzione nel 1970, la forma di governo delle Regioni italiane ha subito un’evoluzione che può essere descritta, distinguendo tre fasi<sup>676</sup>. Le prime due delle quali (dal 1970 al 1995, la prima, e dal 1995 al 2000, la seconda) non vedono modifiche costituzionali e trovano il proprio fondamento negli artt. 122, comma 5 e 126 della Costituzione, che recavano rispettivamente “il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti” e “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”. Tali previsioni trovano applicazione fino alle modificazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999<sup>677</sup>.

Nella c.d. prima fase, il Consiglio regionale veniva eletto con sistema elettorale proporzionale puro ed il presidente della Giunta veniva eletto dal Consiglio regionale, generalmente assieme alla stessa lista degli assessori regionali. Non c’era, inoltre, una votazione di tipo fiduciario, ma la formazione del governo regionale era preceduta da un dibattito consiliare sul programma di governo presentato dalla maggioranza. La Giunta regionale poteva essere revocata<sup>678</sup> 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 assessori<sup>679</sup>.

Conseguentemente, tale modello era caratterizzato da una forte instabilità<sup>680</sup>. Al fine di inquadrare al meglio quelle che si sono definite – non senza una certa approssimazione – seconda e terza fase, occorre avere ben presente il contesto in cui esse vanno ad inserirsi. Negli anni ’90, infatti, si radicavano le fondamenta dal punto di vista teorico, culturale e istituzionale per la revisione costituzionale del Titolo V. Si tratta pertanto di un processo storico-istituzionale di progressiva maturazione del protagonismo delle autonomie territoriali

<sup>675</sup> Così R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 novembre 2001.

<sup>676</sup> Così L. SPADACINI e F. BASSANINI, *L’evoluzione della forma di governo regionale*, *Astrid*, Rassegna 12/2023.

<sup>677</sup> Applicabili a partire dalla già menzionata legislatura regionale aperta dalle elezioni del 2000.

<sup>678</sup> Più precisamente, lo strumento tecnico con il quale il Consiglio fa concludere l’esperienza di una Giunta era generalmente denominato “mozione di revoca” ma in alcuni casi si parlava di “mozione di sfiducia”. Gli statuti che introdussero tale terminologia furono lo Statuto ligure (art. 40), quello molisano (art. 25) e quello piemontese (art. 33).

<sup>679</sup> Per un approfondimento vedasi, tra gli altri, L. PALADIN, *Diritto regionale*, Sesta edizione, Padova, 1997, p. 300 ss.

<sup>680</sup> Sul punto vedasi, tra gli altri: 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.



come nuovi centri di legittimazione del potere pubblico<sup>681</sup>, che appunto culminerà con la ben nota Revisione costituzionale del 2001. Tale sviluppo trova le proprie fondamenta proprio nelle riforme che avevano modificato i meccanismi di elezione e di legittimazione degli organi di governo degli enti dell'autonomia territoriale: dapprima dei Comuni e delle Province nel 1993, e poi delle Regioni con la legge elettorale del 1995<sup>682</sup>. L'elemento caratterizzante tali riforme è costituito specificamente dall'elezione diretta dei vertici degli esecutivi comunali e provinciali, e poi dell'esecutivo regionale, con l'espressa finalità di rendere più forte la legittimazione di questi organi nei confronti del corpo elettorale. La riforma era peraltro necessitata anche dalla doverosa individuazione di un "contrappeso" alla perdita di legittimazione subita dagli organi rappresentativi a seguito del disfacimento del sistema dei partiti della c.d. prima Repubblica per via delle vicende giudiziarie e politiche di "Tangentopoli".

Ne discendeva pertanto una chiara scelta nel senso dell'investitura diretta degli organi di governo, dapprima per le amministrazioni c.d. "di prossimità" e, successivamente, per le Regioni<sup>683</sup>.

Inquadrate in estrema sintesi il contesto storico-politico-istituzionale in cui si innestavano tali riforme, si comprende come con la legge elettorale 23 febbraio 1995, n. 43 – che inaugurava la c.d. seconda fase – venisse riformato il sistema di elezione dei Consigli regionali, introducendo un meccanismo di indicazione del Presidente della Giunta da parte degli elettori. La legge elettorale 23 febbraio 1995, n. 43, prevedeva infatti che il sistema elettorale proporzionale fino ad allora vigente, continuasse ad essere utilizzato unicamente per i quattro quinti dei seggi del Consiglio regionale. Il restante quinto veniva assegnato in modo da assicurare almeno il 55% dei seggi consiliari alla coalizione di liste vincenti. Per garantire tale 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<sup>684</sup>. I capilista regionali non venivano automaticamente eletti Presidenti della Regione, ma ognuno di essi, a seguito delle elezioni del 1995, venne in effetti eletto Presidente dall'organo consiliare. Si trattava, pertanto, 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<sup>685</sup>.

La terza stagione, infine – com'è noto, ancora perdurante – è inaugurata dalla legge cost. n. 1 del 1999, che, per così dire, costituzionalizzava l'elezione diretta del Presidente della Regione, il quale può essere sfiduciato dal Consiglio soltanto a pena di scioglimento dello stesso attraverso il, più volte menzionato, sistema del *simul stabunt, simul cadent*. Il nuovo

---

<sup>681</sup> Così M. CECCHETTI, *Quaderno n. 26, Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, 2023, Lezione tenuta in data 2 febbraio 2022 (trascrizione elaborata dall'Autore), p. 162 e ss.

<sup>682</sup> E con la riforma di cui alla legge costituzionale n. 1/1999, di cui si tratterà *infra*, e che inaugura la c.d. terza fase.

<sup>683</sup> Similmente M. CECCHETTI, *Quaderno n. 26, Seminario di studi e ricerche parlamentari Silvano Tosi*, cit., p. 163 e ss.

<sup>684</sup> Tale quinto di consiglieri veniva tratto da liste regionali di coalizione; il nome del capolista di tali liste regionali era riportato sulla scheda elettorale a fianco delle diverse liste rappresentative delle forze politiche che costituivano la coalizione.

<sup>685</sup> Così e più diffusamente L. SPADACINI e F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, Astrid, Rassegna 12/2023.

art. 122 Cost., infatti, 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”. Il nuovo art. 126 Cost., inoltre, statuisce 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”.

Prescindendo dai fiumi di inchiostro versati dalla dottrina – alla quale si rimanda<sup>686</sup> – affannatasi ad inquadrare tale formula regionale “all’italiana” in una piuttosto che in un’altra delle forme di governo, si porrà l’attenzione principalmente sugli effetti di rafforzamento dell’esecutivo ed il conseguente indebolimento delle assemblee legislative regionali che ne sono scaturiti<sup>687</sup>.

## 2. Dalle previsioni costituzionali al diritto vivente: la Giurisprudenza costituzionale.

Prescindendo dagli anzidetti sforzi di inquadramento concettuale, l’impianto derivante dalla l. cost. n. 1 del 1999<sup>688</sup> delinea una forma di governo “transitoria”, applicabile a tutte le Regioni ordinarie fino all’entrata in vigore dei nuovi Statuti di autonomia e delle nuove leggi elettorali regionali. Disposizioni di analogo tenore sono dettate dalla l. cost. n. 2 del 2001 per le Regioni a Statuto speciale<sup>689</sup>. In tale modello si possono individuare i seguenti elementi:

---

<sup>686</sup> Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato, infatti, considerato a seconda dei casi un sistema:  
- presidenziale – in ragione dell’elezione diretta dell’Esecutivo;  
- parlamentare (sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio);  
- semipresidenziale.

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, ci sono state etichette ad effetto quali “forma di governo a reciproco ostaggio” ovvero “fondata sul reciproco ricatto”, “forma di governo neo-presidenziale”, “semiparlamentare”, “forma di governo neo-parlamentare”. L’Autore, a sua volta, propone la definizione di “governo di legislatura con premier elettivo”.

Tra coloro che fanno riferimento alla 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, vedasi anche: A. BARBERA, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 572 e ss.; S. MANGIAMELLI, *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.

<sup>687</sup> Opinione condivisa in maniera unanime dalla dottrina. Vedasi, tra gli altri, da V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 108.

<sup>688</sup> E segnatamente dall’art. 5 della menzionata legge costituzionale.

<sup>689</sup> Con le eccezioni, non trascurabili, della Valle d’Aosta e della Provincia di Bolzano per le quali è mantenuta la forma di governo parlamentare pura. Non ci si dilunga sul punto in quanto – come accennato in sede introduttiva – si vuole incentrare l’intervento complessivo sul regionalismo avendo come *focus* unicamente le Regioni a statuto ordinario.

- l'elezione diretta<sup>690</sup>;
- l'elezione in Consiglio del candidato alla presidenza;
- la potestà, in capo al Presidente, di nominare e di revocare i componenti della Giunta;
- la rigida applicazione del già menzionato principio *aut simul stabunt aut simul cadent*.

Tale quadro, così semplicisticamente ricostruito, a ben vedere, presentava al contempo una – già analizzata *supra* – chiara impronta ed alcune evidenti falle, delle quali i consigli regionali non tardarono ad approfittare al fine di ottenere una reviviscenza dei moduli assembleari del passato. Gli stessi consigli regionali tuttavia trovarono, per così dire, la strada lastricata dagli interventi della giurisprudenza costituzionale<sup>691</sup>.

Nella fase di scrittura dei nuovi Statuti regionali veniva contestato non tanto il principio dell'elezione diretta del Presidente, quanto le sue immediate conseguenze. Le critiche si appuntavano infatti sulla regola del *simul stabunt, simul cadent*. Le ragioni di tale ostilità erano sostanzialmente di due ordini<sup>692</sup>: da un lato, si temeva che togliendo al Consiglio regionale il potere di rimuovere l'esecutivo ne sarebbe derivata una *deminutio* della funzione di controllo politico; dall'altro, si pensava che la soluzione adottata dalla riforma costituzionale fosse troppo drastica, prevedendo lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale anche quando, come nel caso di morte o di impedimento del Presidente, nessuna “colpa” fosse riferibile all'Assemblea. L'obiezione tradizionalmente mossa alla prima critica tende a negare che il ruolo e la funzione di un'Assemblea elettiva dipenda esclusivamente dal potere di far cadere l'esecutivo<sup>693</sup>.

Neppure la seconda critica coglie nel segno laddove si rilevi come la rigidità del meccanismo costituzionale trovi la propria ragion d'essere nell'obiettivo di correggere il difetto di non avere una classe politica stabile.

Comunque la si pensi sul punto, le menzionate critiche sono in qualche modo prodromiche ai tentativi degli Statuti di evitare la drastica alternativa del *simul stabunt, simul cadent*.

La Corte costituzionale – prescindendo dalle specificità delle singole questioni su cui si è pronunciata – ha chiarito a più riprese come i due modelli, l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e l'investitura mediata dell'esecutivo (modello presidenziale e parlamentare), non fossero sovrapponibili. In altri termini delle due l'una, *tertium non datur*.

Questo il nucleo caratterizzante la ricca e discussa giurisprudenza costituzionale, che, sin dalla sua prima sentenza in materia – la n. 304 del 2002 sulla delibera statutaria approvata dalla Regione Marche il 24 luglio del 2001 –, ha chiarito che il nucleo della riforma, ovvero il *simul simul*, non potesse essere derogato se non configurando una forma di governo parlamentare pura, con elezione consiliare del Presidente della Giunta.

---

<sup>690</sup> Sebbene alcuni autori abbiano sostenuto che non si trattasse di una vera e propria elezione diretta: per tutti, B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 65, ad avviso del quale l'elezione prevista dal regime transitorio non sarebbe un'elezione diretta “essendo contestuale (e non solo contemporanea) a quella del Consiglio e riguardando non già un candidato alla guida dell'esecutivo, bensì un capolista delle elezioni consiliari, che viene proclamato Presidente in ragione di questa sua natura di numero uno di una lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale”.

<sup>691</sup> Come si vedrà meglio *infra*.

<sup>692</sup> Così R. BIN, *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in *Quaderni Costituzionali*, 23 aprile 2002.

<sup>693</sup> Muove tale obiezione, tra gli altri, R. Bin, *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in *Quaderni Costituzionali*, 23 aprile 2002.

Nella delibera in parola si affermava, infatti, che fino all'approvazione del nuovo Statuto di autonomia, il Vicepresidente della Giunta regionale sarebbe subentrato al Presidente nell'esercizio delle relative funzioni, nel caso di morte o impedimento permanente di quest'ultimo. Tale deroga al disposto dell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 veniva ritenuta dal giudice costituzionale illegittima proprio perché interveniva in modo parziale e contrastante sulla disciplina transitoria di livello costituzionale, da ritenersi invece inemendabile sino all'approvazione dei nuovi Statuti<sup>694</sup>.

La vera e propria decisione "pilota", tuttavia, è costituita dalla – ben più nota – sentenza n. 2 del 2004, la quale ha accertato l'illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della delibera statutaria approvata in seconda deliberazione dal Consiglio regionale della Calabria in data 31 luglio 2003.

Senza dilungarci sulla vicenda *de qua*<sup>695</sup>, in questa sede va rilevato unicamente che la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità del disposto normativo<sup>696</sup>, il cui evidente fine era quello di neutralizzare gli effetti del *simul simul* e far riacquistare centralità politica al Consiglio, in violazione degli artt. 122 e 126 Cost. come interpretati dalla Consulta.

Dopo un'ampia premessa sulla forma di governo "normale", caratterizzata dall'elezione a suffragio universale e diretto di un Presidente della Giunta fornito di "forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione", e della possibilità per gli statuti regionali di optare per "altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta" non fondati sull'elezione presidenziale diretta, il Giudice delle Leggi affermava che il modello proposto dallo Statuto calabrese era "caratterizzato da un meccanismo di elezione diretta del Presidente e del Vicepresidente della Giunta, del tutto analogo a quello disciplinato per il solo Presidente dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, salva la diversità che la preposizione alla carica consegue non alla mera proclamazione dei risultati elettorali, ma alla 'nomina' da parte del Consiglio regionale". Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della delibera calabrese in quanto in aperta violazione degli artt. 122, comma 5, Cost. – avendo previsto l'elezione diretta anche del Vicepresidente – e 126, comma 3, Cost. – avendo eliminato il potere presidenziale di decretare lo scioglimento del Consiglio tramite la presentazione delle proprie dimissioni<sup>697</sup>.

Sebbene abbiano aperto un diffuso dibattito, nel quale è emersa una difformità di vedute<sup>698</sup>, sicuramente le due pronunce summenzionate hanno il pregio di aver posto le Regioni di fronte alle proprie responsabilità, colpendo i tentativi di svuotare di significato l'espressione "elezione diretta"<sup>699</sup>.

L'opzione per così dire di politica costituzionale compiuta dal legislatore – indipendentemente da come la si pensi – è stata chiara nel suo nucleo essenziale e ha implicato

---

<sup>694</sup> Sul punto F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 73.

<sup>695</sup> Che sarà trattata, invece – seppur sotto un diverso angolo visuale – in un successivo paragrafo.

<sup>696</sup> Su cui ci si soffermerà nell'ambito del paragrafo specificamente dedicato al "Caso Calabria".

<sup>697</sup> Sul punto, più diffusamente, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 78.

<sup>698</sup> Vedasi, a titolo meramente esemplificativo, la dottrina adesiva al modello ibrido disciplinato dallo statuto calabrese, ancor prima della pronuncia della Corte, M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2002 e il successivo dibattito sviluppatosi sullo stesso forum, tra cui, in maniera adesiva, M. VOLPI, *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?*, *ibidem*, 26 aprile 2002.

<sup>699</sup> Della medesima opinione E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, 14 gennaio 2016, *Consulta online*.

che il vincolo del *simul simul* potesse essere pretermesso nel solo caso in cui uno statuto avesse adottato una modalità di investitura del Presidente della Regione diversa dall'elezione diretta.

Il nucleo essenziale della forma di governo regionale – poco sopra delineato – è stato cristallizzato nitidamente dalla Corte costituzionale. E si badi alla circostanza per cui ciò sia stato fatto tanto con riferimento al regime transitorio in attesa dell'adozione di un nuovo statuto organico, di cui alla Sent. n. 304 del 2002, quanto con riferimento allo statuto definitivo della Regione Calabria, di cui alla sentenza n. 2 del 2004, sottolineando la pregnanza dell'opzione di fondo<sup>700</sup>.

Guardando al rovescio della medaglia, sicuramente la Corte con le pronunce poc'anzi brevemente commentate ha irrigidito in misura significativa la forma di governo in parola, rendendo sostanzialmente irrealizzabili modifiche significative al modello delineato.

Traguardando la questione da questo angolo visuale, una – seppur parziale – apertura si è avuta con le sentenze nn. 372 e 379 del 2004 con le quali il giudice costituzionale risponde alle questioni di costituzionalità sollevate dall'Avvocatura dello Stato sulle delibere statutarie approvate dai Consigli di Toscana ed Emilia-Romagna.

Degno di nota risulta il giudizio di infondatezza relativo alle disposizioni statutarie (art. 32, St. Toscana e art. 28, St. Emilia-Romagna) che obbligano il Presidente della Giunta a presentare in Consiglio il programma di governo, prevedendo, inoltre, un voto consiliare sul medesimo<sup>701</sup>.

Al riguardo, la Consulta ha chiarito che qualsiasi intervento successivo del Consiglio potrà produrre effetti di tipo politico ma non potrà determinare alcun vincolo giuridico, se non nel caso estremo della rottura del rapporto di consonanza politica – si badi al fatto che la Corte utilizza il termine “consonanza” e non fiducia – che si instaura nel momento elettorale fra corpo elettorale, maggioranza e presidente<sup>702</sup>, il venir meno del quale deve necessariamente comportare il ricorso al voto.

---

<sup>700</sup> Sul punto vedasi, tra gli altri, E. GIANFRANCESCO, *L'autonomia di fronte a se stessa: il caso degli statuti regionali ordinari*, cit..

<sup>701</sup> Per approfondire il tema, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 78.

<sup>702</sup> Riguardo al rapporto che intercorre tra il corpo elettorale, il Consiglio e il Presidente, la Corte – nella pronuncia citata – afferma che: “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” (5, CiD).

### 3. Il limite di mandati consecutivi: breve digressione su una problematica di stretta attualità.

La descritta revisione costituzionale non ha esplicitato un limite inerente ai mandati dei Presidenti di Regione, facendo ritenere che la Costituzione avesse operato un ampio rinvio alla legge per la definizione di tali limiti<sup>703</sup>.

Nell'ultimo periodo la contingenza ha riaperto il dibattito sulla questione dell'applicazione del divieto del terzo mandato previsto per il Presidente della regione, direttamente eletto dal corpo elettorale, dalla l. n. 165 del 2004, che già aveva impegnato costituzionalisti e mondo politico nel recente passato<sup>704</sup>, fornendoci lo spunto per una, quantomai succinta, riflessione sul limite dei mandati elettorali.

Com'è noto, l'art. 2, lett. f della l. n. 165 del 2004 individua come norma di principio in materia di ineleggibilità la "previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia". L'appartenenza di tale limite al *genus* delle ineleggibilità, tuttavia, è tutt'altro che pacifica. In tal senso militerebbe la giurisprudenza amministrativa formatasi sull'art. 51 TUEL in relazione al divieto di terzo mandato consecutivo per Sindaco e Presidente di Provincia, la quale, in linea con parte della dottrina, ritiene che la violazione della regola del terzo mandato consecutivo configuri proprio una causa di ineleggibilità e non di incandidabilità<sup>705</sup>.

Altra parte della dottrina<sup>706</sup>, di converso, considera detto divieto come una forma di incandidabilità dato che si tratta di una forma non rimovibile di ineleggibilità ed accertabile *ex ante*, al momento della presentazione delle liste elettorali da parte degli Uffici elettorali<sup>707</sup>.

Più interessante e di maggior rilievo risulta il dibattito sull'auto-applicabilità, in assenza di recepimento regionale, del principio fondamentale contenuto nella citata disposizione.

Al riguardo, sussiste una difformità di vedute tra dottrina e giurisprudenza. La prima, tendenzialmente, ritiene che il principio statale, anche in virtù del suo evidente e ben definito portato normativo che non necessita di una specifica regolazione regionale per essere applicato, sarebbe immediatamente vincolante in quelle regioni i cui statuti abbiano optato per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta<sup>708</sup>.

---

<sup>703</sup> Così M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione "repubblicana"*, *Federalismi*, 7 febbraio 2024, fasc. n. 3, p. 156.

<sup>704</sup> Vedasi, tra gli altri, L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2010, reperibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 489-515; M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del presidente della giunta regionale: una questione complessa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 19/2009.

<sup>705</sup> cfr. Tar Campania, sez. I, sentenza n. 1485 del 2003

<sup>706</sup> Vedi per tutti, F. DRAGO, *Commento all'articolo 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 52.

<sup>707</sup> Così, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 117 ss.

La circostanza che il divieto di terzo mandato non costituisca una causa di ineleggibilità ma di incandidabilità sembra confermata anche dalla L.r. Abruzzo n. 51 del 2004 (art. 1, comma 3) e dalla L.r. Toscana n. 25 del 2004 (art. 12, comma 7).

<sup>708</sup> Così M. GALDI, *Il terzo mandato del Presidente di regione di fronte al limite dei principi fondamentali stabiliti con "legge della Repubblica"*, cit. Nel medesimo senso, M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato*, cit., e L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato*, cit., p. 22, il quale sottolinea come "Dove il legislatore regionale è intervenuto, si è limitato a ribadire pedissequamente il divieto di terzo mandato consecutivo, senza darvi alcun

Su posizioni diametralmente opposte si è assestata la giurisprudenza di merito. Al riguardo, il caso maggiormente noto è quello della giurisprudenza milanese nel caso del Presidente della Regione Lombardia, Formigoni, candidatosi, nella primavera del 2010 ed eletto – se ci si permette il paragone calcistico – sul campo per il quarto mandato consecutivo ma formalmente solo per il secondo – considerando come *dies a quo* l’adozione della menzionata legge statale<sup>709</sup>.

La Corte d’Appello di Milano<sup>710</sup>, infatti, confermando la decisione del Tribunale di primo grado<sup>711</sup>, ha seguito un’interpretazione formalistica – riassumibile nei seguenti tre punti<sup>712</sup>:

- a) la l. n. 165 del 2004 non assume portata precettiva poiché “il chiaro tenore letterale della norma in esame letto alla luce della disciplina costituzionale in materia di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, introdotta dalla recente riforma del Titolo V della Costituzione”, ascrive la materia elettorale alla potestà concorrente;
- b) i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale non si possono considerare immediatamente applicabili in quanto rivolti solo ed esclusivamente al legislatore regionale: è la stessa lett. f del summenzionato art. 2 a contenere un esplicito rinvio alla “normativa regionale adottata in materia” collegando l’operatività del divieto alla regolamentazione da parte della Regione della intera materia elettorale;
- c) la l. n. 165 del 2004, in quanto legge di principio, non esaurisce ogni aspetto concernente la causa di ineleggibilità in questione, che è compito delle Regioni disciplinare.

Esaminati i due interrogativi che da sempre hanno affannato la dottrina sulla tematica *de qua*, e presa posizione da un lato nel senso della riconducibilità del tetto ai mandati nell’alveo delle incandidabilità e dall’altro nel senso della sua auto-applicabilità, non ritendendo che possano essere condivise le argomentazioni formalistiche dei Giudici milanesi, non resta che esprimersi brevemente sulla *ratio* e sui i pro e i contro della previsione di un limite al numero di mandati consecutivi.

Come accennato, si tratta di un tema tornato recentemente alla ribalta in ragione di un decreto legge deliberato dal Consiglio dei ministri in data 25 gennaio 2024, che ha disposto la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni di consistenza

---

ulteriore svolgimento: una conferma – si direbbe – del basso grado di astrattezza di quella disposizione, che non richiederebbe altro che un’attività di materiale riproduzione da parte delle Regioni”. Sul punto vedasi anche M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 279, per il quale si tratterebbe di “un principio fondamentale (...) che sembra piuttosto un dettaglio”. Propende per l’immediata applicabilità anche N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, 220.

Anche in dottrina non è mancato, tuttavia, chi ha ritenuto che il principio statale dovrebbe rimanere improduttivo di effetti finché non sia stato recepito dalla legislazione elettorale regionale. In tal senso vedasi, tra gli altri, L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 26 marzo 2010, reperibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). L’autore enfatizza il riferimento normativo: “sulla base della normativa regionale adottata in materia”. Ed aggiunge: “Mi pare, cioè, innegabile che il Legislatore statale abbia voluto espressamente individuare il *dies a quo* dell’applicazione del principio di cui alla norma citata nelle prime elezioni successive all’avvenuta ricezione della norma de qua da parte della legislazione delle singole Regioni”, p. 3.

<sup>709</sup> e quindi dal 2004.

<sup>710</sup> nella sentenza n. 1404/2011

<sup>711</sup> sentenza n. 9053/2010

<sup>712</sup> Così illustrata da Così, F. FURLAN, *Il presidente della Regione*, cit., p. 118 ss., del quale si segue la schematizzazione.

demografica tra i 5.000 e il 15.000 abitanti e rimosso ogni limite alla rielezione in quelli di consistenza inferiore.

Il dibattito sul punto – tutt'altro che sopito – vede contrapporsi due differenti scuole di pensiero. Da un lato, la limitazione al numero dei mandati potrebbe compromettere la continuità gestionale, non consentendo agli amministratori di completare i progetti intrapresi durante i mandati precedenti.

Conseguentemente, minore è il limite dei mandati per cui si può concorrere e minore sarà la tendenza ad attuare politiche sul lungo periodo.

La sfida, pertanto, consiste nel trovare un equilibrio che valorizzi sia il rinnovamento politico sia l'efficacia amministrativa, rispettando al contempo la volontà degli elettori.

La limitazione dei mandati, dall'altro lato, può favorire il rinnovamento e prevenire la corruzione. Com'è noto, infatti, le attività corruttive tendenzialmente richiedono una conoscenza tra chi ha un incarico pubblico ed il privato che richiede del tempo per svilupparsi.

Impostata in questi termini la questione e presi in considerazione i vantaggi e gli svantaggi dell'una e dell'altra opzione, la soluzione da adottare dipenderebbe dalla discrezionalità del legislatore. E tuttavia, non si può fare a meno di osservare come la Corte costituzionale abbia individuato nel limite ai mandati consecutivi un principio generale dell'ordinamento giuridico. Argomentazioni di questo tenore si possono rintracciare nei casi in cui si è espressa sulle previsioni limitatrici relative sia a cariche pubbliche<sup>713</sup> sia a numerosi ordini professionali<sup>714</sup>.

Sulla scorta di tale impostazione generale, la Corte di Cassazione nel recente passato ha affermato principi simili in materia di enti territoriali.

Epitomico da questo angolo visuale risulta un passaggio di una recente pronuncia<sup>715</sup> in cui si afferma che “è comunemente riconosciuto” come il limite ai mandati consecutivi dei sindaci (introdotto con la legge n. 81 del 1993), sia stato pensato quale temperamento “di sistema” rispetto alla contestuale introduzione della loro elezione diretta<sup>716</sup>.

La previsione del suddetto limite rappresenta, d'altro canto, un “punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere che ne deriva in capo a una sola persona” e tale impianto può dare luogo a “effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione”<sup>717</sup>.

Delineato tale quadro generale, residua il problema se il principio in parola possa considerarsi applicabile ad ogni livello di governo o meno.

Sicuramente la necessità di tale limite può manifestarsi più nitidamente nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità<sup>718</sup>, ma sussistono i margini per

---

<sup>713</sup> Quali il C.S.M.

<sup>714</sup> Sul punto M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*, cit., p. 166.

Tra le altre, si può fare riferimento alla sentenza n. 173 del 2019, in cui, a proposito del Consiglio fiorentino, la Consulta ha ritenuto ragionevole l'applicazione immediata del divieto del terzo mandato consecutivo, volta ad evitare la creazione di rendite di posizione.

<sup>715</sup> sent n. 60 del 2023.

<sup>716</sup> Sul punto vedasi anche Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 24 febbraio 2021, n. 5060, nonché sentenze, 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 13181, e 3 agosto 2002, n. 11661

<sup>717</sup> Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765.

<sup>718</sup> Al riguardo, vedasi Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 29 marzo 2013, n. 7949; Consiglio di Stato, sezione prima, parere 1° febbraio 2016, n. 179.



considerarlo – come si è accennato sopra – un principio generale doverosamente applicabile a qualunque livello.

#### 4. *Aspetti positivi e criticità emergenti dalla prassi degli ultimi vent'anni. Il trade-off tra rigidità e stabilità.*

Il contesto storico ed il quadro normativo, dottrinale e giurisprudenziale succintamente ricostruiti, ci consentono di svolgere alcune sintetiche riflessioni sui pregi e difetti dell'impianto scaturito dalla l. costituzionale n. 1 del 1999 alla luce della prassi degli ultimi vent'anni.

Il modello sopra delineato, che unisce elementi del parlamentarismo<sup>719</sup> (la facoltà del legislativo di votare una mozione di sfiducia) ad elementi del presidenzialismo (l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'Esecutivo), ha fatto emergere degli innegabili effetti positivi ma anche alcuni aspetti critici<sup>720</sup>, che si tenderanno sommariamente di enucleare, sempre assumendo quale riferimento il portato dell'elezione diretta, che costituisce l'angolo visuale del presente intervento.

Il principale effetto positivo è sicuramente costituito dall'obiettivo – indubbiamente raggiunto – di ottenere la stabilità dei governi regionali. Esula dall'orizzonte di questa breve riflessione indagare compiutamente sui dati empirici che portano a tale generale affermazione, ma si possono evidenziare alcuni aspetti che paiono sufficienti ad avvalorare tale considerazione generale:

- a) sei Regioni (Campania, Liguria, Marche, Puglia, Toscana e Veneto) hanno visto sempre giungere la consiliatura al termine naturale del mandato;
- b) la drastica diminuzione delle crisi dei governi regionali legate a lacerazioni del rapporto tra Presidente e maggioranza consiliare;
- c) la durata in carica dei governi regionali è passata dai diciassette mesi anteriforma ai cinquanta mesi attuali;
- d) continuità dell'azione di governo e tendenziale capacità di realizzare il programma con cui il candidato Presidente si era presentato agli elettori<sup>721</sup>.

È stato correttamente notato<sup>722</sup>, peraltro, come vada fatto un adeguato distinguo tra stabilità dell'Esecutivo ed efficacia dell'azione governativa, tra le quali – com'è noto – non sussiste un rapporto di corrispondenza biunivoca, in quanto nella specifica esperienza delle forme di governo regionali degli ultimi decenni “non sono mancati casi di ‘immobilismo’ e di cattiva gestione della cosa pubblica, come dimostra, tra l'altro, il commissariamento di alcune Regioni in un settore fondamentale come quello della Sanità”.

---

<sup>719</sup> Sebbene non sia mancato chi abbia sottolineato – sotto questo angolo visuale in maniera neppure eccessivamente peregrina – come sia “difficilmente compatibile con il nucleo essenziale del parlamentarismo un modello di forma di governo nel quale il legislativo possa sì votare la sfiducia all'esecutivo ma a pena del proprio suicidio istituzionale”. Così E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008, p. 257.

<sup>720</sup> Più diffusamente sul punto, recentemente F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?* ConsultaOnline.

<sup>721</sup> Così F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, Cit.

<sup>722</sup> Così G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020.

Accanto ed in aggiunta a tale innegabile elemento di forza della forma di governo regionale, devono essere considerate altre caratteristiche, che – sebbene possano essere annoverate anche quali elementi non completamente ascrivibili tra i pregi – possono ricondursi comunque tra quelle generalmente ritenute positive.

Può farsi riferimento in primo luogo alla maggiore visibilità del Presidente della Regione, tanto da assumere nel gergo comune l'appellativo di “governatore”<sup>723</sup>. In secondo luogo, va fatto cenno alla preminenza non solo giuridica ma anche politica del Presidente nei confronti degli altri componenti della Giunta. In terzo ed ultimo luogo, costituisce elemento tendenzialmente positivo la possibilità per il corpo elettorale “di determinare con il suo voto esiti certi” generando quindi “ricambi di classe politica dirigente”<sup>724</sup>.

Sussistono, tuttavia – si diceva *supra* –, delle, altrettanto indiscutibili, criticità nel modello *de quo* che contraddistinguono questa innovativa forma di governo.

Al riguardo ed in primo luogo, deve considerarsi la rigidità del sistema istituzionale che – con terminologia cara agli studiosi di Scienza delle finanze – si pone in una sorta di *trade-off* rispetto alla stabilità degli esecutivi, tale per cui se ne viene accentuata una, l'altra necessariamente verrà – in tutto o in parte – sacrificata.

Dai due capisaldi sopra illustrati – costituiti dall'elezione diretta e dall'applicazione del meccanismo del *simul simul* – deriva un sistema rigido, nel quale non sussistono spazi per sostituire il Presidente della giunta regionale eletto. “E la fine obbligata della legislatura finisce per conseguire anche ad eventi che colpiscono la persona del capo dell'Esecutivo (morte, impedimento permanente, applicazione di misure cautelari) senza che siano insorti, all'interno della maggioranza, dissidi di natura politica. Analogo discorso può farsi per le dimissioni “nucleari”: l'idea base è di affidare al capo dell'Esecutivo uno strumento di pressione nei confronti della propria maggioranza”<sup>725</sup>.

In secondo luogo e sullo sfondo, quale elemento negativo del sistema poc'anzi delineato – si appalesa la marginalizzazione dell'assemblea rappresentativa, sostanzialmente incapace di esercitare una funzione di controllo sulla Giunta, riducendosi talvolta a mero ratificatore di scelte già prese.

Alle ragioni di tale intrinseca debolezza si è già accennato sopra e si dirà nei successivi interventi. Sia consentito in questa sede unicamente sottolineare come la ragione di fondo – com'è evidente – è costituita dall'operare del *simul simul* che indebolisce la posizione istituzionale dei Consigli<sup>726</sup>.

---

<sup>723</sup> Sul punto va notato come la Consulta non abbia perso l'occasione di rammentare – nella C. cost., 105 del 2011 in *Giur. Cost* – come la corretta dizione sia quella di “Presidente pro-tempore della Giunta regionale”.

<sup>724</sup> In questi termini si esprime C. FUSARO, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI -S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004, 167 ss.

<sup>725</sup> In questi termini, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?* Cit., p. 1028.

Al riguardo, va notato, tuttavia, come l'arma delle dimissioni presidenziali sia stata utilizzata per motivi politici una sola volta (dal Presidente sardo Soru nel 2008) mentre in otto casi [Abruzzo 2008 (Del Turco), Calabria 2014 (Scopelliti), Emilia-Romagna 2014 (Errani), Lazio-2010 (Marrazzo) e 2012 (Polverini), Sicilia-2008 (Cuffaro) e 2012 (Lombardo), Umbria 2019 (Marini)], il Presidente della Regione si è dimesso/a per il suo coinvolgimento in indagini penali (inerenti la sanità regionale o la c.d. rimborsopoli) oppure per la condanna riportata in un processo penale.

<sup>726</sup> Dal momento che questi sono di fatto impossibilitati a sfiduciare il Presidente perché ciò comporterebbe il proprio contestuale scioglimento e sono sotto il ricatto delle dimissioni di questi.

Sul punto si rimanda, tra gli altri, a E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit., p. 258.

Non vanno peraltro sottovalutate altre ragioni, che hanno determinato *de facto* tali conseguenze, tra le quali spicca il sistema elettorale, proporzionale con premio di maggioranza<sup>727</sup>.

In terzo ed ultimo luogo, com'è noto, dal modello così delineato discende una concentrazione dei poteri nella persona del Presidente di Regione – caratterizzato dalla natura anfibia di rappresentante istituzionale dell'ente e di capo del governo regionale, raramente riscontrabile in altre forme di governo<sup>728</sup>.

Alla luce di quanto sopra succintamente esposto, sussistono buone ragioni per credere che alcuni dei summenzionati punti di forza e di debolezza possano replicarsi anche a livello statale.

E tuttavia – tentando una quantomai approssimativa conclusione – non si può fare a meno di notare come il modello delineato costituisca *un unicum* nel panorama delle forme di governo, difficile da trasporre fedelmente a livello nazionale, se non a costo – per tacer d'altro – di cancellare – se non formalmente, *de facto* – la figura del Presidente della Repubblica.

Si noti, inoltre, come la sostanziale inamovibilità del Presidente di Regione dia una sicurezza nella continuità della gestione del potere<sup>729</sup>.

D'altro canto – come si è detto sopra – tale modello costituisce una “soluzione all'italiana”, mai sperimentata altrove né a livello sub-statale, né a livello nazionale<sup>730</sup>.

Uno dei pochi temperamenti alla preminenza monocratica che il Presidente di Regione assume tramite l'elezione diretta ed i suoi corollari, può essere costituito dal limite dei mandati consecutivi.

In tale ottica – da ultimo considerata – di trasposizione del principio dell'elezione diretta a livello nazionale<sup>731</sup>, sarebbe sicuramente opportuno inserire – fors'anche in Costituzione – un limite ai mandati consecutivi, che costituirebbe un necessario bilanciamento alla forza di un premier elettivo.

---

<sup>727</sup> Per altre ragioni a fondamento di tale rigidità vedasi, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?* Cit., p. 1030.

<sup>728</sup> Similmente, al riguardo, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 215 ss.

<sup>729</sup> Così M. PLUTINO, *Il limite allo svolgimento dei mandati consecutivi dei Presidenti di Regione: una questione “repubblicana”*, *Federalismi*, 7 febbraio 2024, fasc. n. 3, p. 151.

<sup>730</sup> Com'è noto, una variante assai meno rigida, con caratteri di maggiore coerenza interna, detta “neo-parlamentare”, fu sperimentata solo in Israele per alcuni anni. Sulla mancanza di modelli con cui comparare tale forma di governo regionale vedasi A. DIGIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, 2003, n. 2. Sulla forma di governo israeliana, per tutti, E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2002, n. 2, p. 239 ss.

<sup>731</sup> Sul punto vedasi, da ultimo, A. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte un Presidente del consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio Costituzionale*, Fasc. 2 del 2024, p. 96.

## L'ELEZIONE DEL VICE PRESIDENTE DI GIUNTA: VENT'ANNI DAL "CASO CALABRIA" E POSSIBILI SUGGERIMENTI SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE

di Andrea Eugenio Chiappetta

SOMMARIO: 1. Il principio del *simul stabunt vel simul cadent* nella forma di governo regionale. – 2. Forma di governo e forma di stato nella distribuzione dei poteri regionali. – 3. La riproducibilità del modello regionale nel sistema nazionale. – 4. 'Premierato' e punti critici di contatto con il modello calabrese del ticket presidenziale. – 5. Limiti e principi comuni (un cenno).

### 1. Il principio del *simul stabunt vel simul cadent* nella forma di governo regionale.

Nella varietà delle forme di governo rese possibili dall'autonomia statutaria, il legislatore regionale incontra un limite invalicabile nel rispetto dei principi costituzionali e nell'armonia con la Costituzione.

In questo senso, risulta senz'altro legittimo per una Regione optare per un modello di elezione del Presidente di Giunta che non sia quello diretto previsto dal c.d. modello standard, ma, in caso di elezione diretta (o stanzialmente tale), non può essere eluso il principio costituzionalizzato del *simul stabunt vel simul cadent*, comportando la sfiducia ovvero le dimissioni, la morte o altro impedimento permanente del Presidente eletto, lo scioglimento automatico del Consiglio.

In questi termini si espresse la Corte costituzionale nella sentenza n. 2 del 2004, avente ad oggetto lo Statuto della Regione Calabria, il quale prevedeva l'elezione di un 'ticket' di candidati (Presidente e Vice Presidente), e la possibilità di sostituire il Presidente nel corso della consiliatura, in staffetta con il suo Vice, in tutti i casi di impossibilità per il primo di continuare a svolgere il mandato, eccezion fatta per il venir meno del rapporto fiduciario.

Tale scelta istituzionale venne giudicata illegittima costituzionalmente dal Giudice delle leggi, sostanzialmente perché si sarebbe eluso il principio di *simul-simul*, mascherando una elezione diretta con una formula apparentemente indiretta<sup>732</sup>.

---

<sup>732</sup> A questo proposito, invece, M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004 in Istituzioni del federalismo 2/3 del 2004*, p. 444, si è chiesto se: "tale sistema non fosse in armonia (nel senso che questo termine ha per la Corte) con l'elezione diretta costituzionalmente "consigliata", differenziandosi da essa non tanto per l'elezione diretta "mascherata" o per la deroga al sacro principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, quanto per la natura diarchica del vertice dell'esecutivo. Si sarebbe cioè trattato di una variante inedita di governo di legislatura, caratterizzata dalla doppia investitura popolare di Presidente e Vice Presidente e dalla durata del mandato di entrambi in coincidenza con la legislatura. Un sistema che è difficile giudicare meno democratico dell'elezione diretta del solo Presidente, poiché in tal modo sarebbe stato "scelto" dal corpo elettorale (sia pure salva conferma da parte del Consiglio) non solo il leader della maggioranza, ma anche il suo "numero due" ed unico possibile subentrante. Una soluzione che può certo apparire discutibile nel merito, ma che appare a suo modo armonica con il sistema costituzionalmente consigliato (uno dei cui pilastri è il famigerato principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ovvero il governo di legislatura)".

La pronuncia, in sostanza, affermò la dichiarazione d'illegittimità poiché il sistema statutario avrebbe finito per comprendere, al suo interno, differenti modelli di forma di governo<sup>733</sup>.

La sentenza emarginata rappresentò uno snodo di importanza centrale poiché riguardò la *"prima organica deliberazione legislativa regionale di adozione di uno Statuto impugnata dallo Stato"*<sup>734</sup>.

In particolare, come detto, le disposizioni dello Statuto calabrese censurate prevedevano l'elezione da parte del corpo elettorale di un tandem di candidati: uno rispettivamente alla carica di Presidente di Giunta, l'altro alla carica di Vice Presidente, i quali venivano eletti *"contestualmente agli altri componenti del Consiglio regionale"*<sup>735</sup>.

Successivamente alla fase elettiva, il Consiglio regionale avrebbe dovuto decidere se designare le cariche indicate dal corpo elettorale, oppure disattendere l'indicazione. In quest'ultimo caso, la conseguenza sarebbe stata lo scioglimento automatico del Consiglio e il ritorno alle urne.

Vi è da considerare che la mancata nomina del 'ticket' presidenziale sarebbe stata circostanza verosimilmente del tutto improbabile, in forza dell'ampio premio di maggioranza che avrebbe dovuto prevedere il sistema elettorale calabro<sup>736</sup>. Rispetto a tale forma istituzionale, però, la Corte costituzionale affermò che questo modello avrebbe consentito *"sostanzialmente [l'] elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli art. 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale"*<sup>737</sup>.

La Corte costituzionale per il tramite della pronuncia richiamata ha dato così la stura a discussioni dottrinali vivacissime, in merito al tipo di elezione che doveva ricondursi alla scelta statutaria censurata<sup>738</sup>.

Difatti, si giudicò come sostanzialmente diretta l'elezione del ticket presidenziale, ritenendo la mera designazione da parte del Consiglio un passaggio irrilevante, dacché, se l'Assemblea non avesse ratificato la volontà popolare e, dunque, i candidati designati dal corpo elettorale, il ritorno alle urne avrebbe operato come sanzione tale da escludere la libera determinazione del Consiglio; per dirla con le parole della Corte Costituzionale, il Consiglio sarebbe stato *"giuridicamente vincolato a uniformarsi alla scelta compiuta dal corpo elettorale, a pena del suo stesso scioglimento"*<sup>739</sup>.

Pertanto, il modello calabrese, atteggiandosi ad elezione diretta mascherata da modello di suffragio indiretto, avrebbe eluso l'operatività del principio del *simul stabunt vel simul*

<sup>733</sup> In questo senso V. COCOZZA, *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 181.

<sup>734</sup> Corte costituzionale sentenza n. 2/2004, punto n. 3 del considerato in diritto.

<sup>735</sup> Così recitava l'art. 33 c. 1 dello Statuto calabrese censurato.

<sup>736</sup> Prescriveva lo Statuto, all'art. 38 c.1, lett. a), che la legge elettorale avrebbe previsto *"un sistema di elezione su base proporzionale con voto di preferenza e premio elettorale di maggioranza che garantisca il rispetto per la scelta politica per il governo della Regione derivante dalla consultazione elettorale, la stabilità di governo e la rappresentanza delle minoranze"*.

<sup>737</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004, al punto n. 4 del considerato in diritto.

<sup>738</sup> Tra tutti si ricorda il dibattito tra M. VOLPI e G. GUZZETTA, in particolare G. GUZZETTA - M. VOLPI, *Un confronto sul "caso Calabria"*, in *Quaderni costituzionali. Rivista italiana di diritto costituzionale*, 4/2003, pp. 822-830.

<sup>739</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004, al punto n. 4 del considerato in diritto.

*cadent*, determinando uno squilibrio dell'assetto istituzionale pensato dal legislatore costituzionale.

Tuttavia, è proprio sul concetto di elezione diretta, così come ricostruito all'interno della motivazione del Giudice costituzionale, che la sentenza è stata duramente criticata.

A questo riguardo, la difesa della Regione Calabria sosteneva come l'elezione fosse sì popolare ma non diretta, proprio perché la scelta finale rispetto all'investitura del vertice esecutivo sarebbe stata rimessa al Consiglio.

In effetti, il concetto di elezione diretta ha sempre sistematicamente richiamato il modello per cui alla volontà popolare e alla designazione finale dell'elezione non sono frapposti filtri ulteriori<sup>740</sup>.

L'aver qualificato come sostanzialmente diretto il sistema censurato, sulla sola scorta del dato per cui disattendere la scelta del corpo elettorale avrebbe causato lo scioglimento automatico del Consiglio, non ha persuaso in maniera unanime la dottrina. Invero, utilizzando lo stesso paradigma del Giudice costituzionale, si sarebbe potuto altrimenti sostenere che esista l'impossibilità giuridica per il Consiglio di approvare una mozione di sfiducia, in ogni momento, in forza dell'effetto ugualmente dirompente che ne deriverebbe, ovvero sia la rottura del rapporto fiduciario e della condivisione programmatica con l'Esecutivo e, per l'effetto, l'automatico scioglimento.

Ciò, chiaramente, non è e non potrebbe essere.

Difatti, alcuni Autori hanno sostenuto come sarebbe stato forse più corretto ritenere che sia la mancata designazione iniziale, sia la successiva sfiducia, seppur improbabili non risultassero, tuttavia, impossibili<sup>741</sup> e, pertanto, alcun limite alla libera determinazione dell'organo si sarebbe realizzato.

Vero è, infatti, che i rapporti fiduciari nel sistema regionale possono già trovare la loro interruzione in ogni momento, attraverso la proposizione, appunto, della mozione di sfiducia.

Inoltre, è stato molo criticato, in riferimento al principio del *simul - simul*, il passaggio della sentenza menzionata in cui la Corte afferma che, nei modelli in cui vi è elezione diretta del vertice esecutivo, “*appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative*”<sup>742</sup>.

Da questo quadro emergerebbe la preferenza teorica, in termini di politica del diritto, per un modello prefigurato dal legislatore come neoparlamentare, sbilanciato verso le ragioni dell'esecutivo, in cui al vertice eletto è consentito anche il cambio di maggioranza, oppure di minacciare le dimissioni come arma politica di 'ricatto'. All'organo rappresentativo, in questo contesto, rimarrebbero pochi spazi d'intervento concreto per bilanciare la preminenza del vertice politico<sup>743</sup>.

---

<sup>740</sup> Per C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I vol., Cedam, Padova, 1975, p. 436, l'elezione diretta è quella che “*si svolge in una unica fase ed ha per oggetto l'immediata preposizione dell'eletto nella carica*”.

<sup>741</sup> Cfr. M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, disponibile al link: <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=1717>, 19 febbraio 2004, p. 2.

<sup>742</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 2 del 2004, al punto n. 4 del Considerato in diritto.

<sup>743</sup> Cfr. M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, cit., p. 4. Anche se, l'autore, finisce per indicare una visione presidenzialista della Corte rispetto al modello neoparlamentare perché, il modello, “*non appare in grado di garantire l'effettiva indipendenza del potere legislativo da quello esecutivo*”.

Tra l'altro, anche i rilievi sostanzialistici operati dalla Corte sono stati duramente opinati<sup>744</sup>.

Ai fini di tracciare il *discrimen* tra il modello di investitura elettorale universale diretta e di investitura universale indiretta, si è ad esempio posto in raffronto il sistema standard (previsto per la forma regionale) e il sistema di investitura del candidato al ruolo di Presidente del Consiglio dei ministri operante nella forma di governo nazionale.

A questo proposito, con il sistema elettorale attuale, unitamente alla disciplina costituzionale formale e nata in via di prassi, il Presidente del Consiglio dei ministri potrebbe già dirsi eletto in via di fatto dal popolo, pur in assenza di una elezione diretta ed universale. Per questi motivi si è rilevato come, seppur il Presidente della Repubblica non abbia un obbligo giuridico formale di conferire l'incarico per la formazione del nuovo governo al leader della maggioranza che sia risultata vincitrice della tornata elettorale, la prassi (e dunque la sostanzialità) ha così invece determinato una consuetudine rigidissima. Dunque, ciò testimonierebbe la differenza non solo giuridica, ma anche logica, tra una forma di governo a suffragio universale e diretto (come quella regionale) ed una di tipo universale indiretto<sup>745</sup>. Allora, tali modelli non possono essere teoricamente sovrapposti senza incorrere in errori. Si potrebbe altrimenti giungere, per questa via, a ritenere come diretta anche l'elezione del Presidente degli Stati Uniti d'America<sup>746</sup>, creando confusione dommatica tra le categorie.

Appare per giunta probabile come neppure la Corte costituzionale, nell'adottare la decisione qui rammentata, fosse al suo interno pienamente concorde. La sentenza n. 2 del 2004, infatti, è una di quelle poche pronunce in cui si è verificata una mancata coincidenza tra giudice redattore e giudice relatore. Segnale solitamente riconducibile a dissensi diffusi nel processo decisionale, nel segreto della camera di consiglio.

È fuor di dubbio che lo stretto perimetro entro cui è stato reso possibile alle Regioni muoversi nell'esercizio della loro autonomia statutaria abbia determinato l'appiattimento sulla forma standard prevista in Costituzione. Del resto, forse proprio un vincolo di legislatura così stretto, come la clausola del *simul – simul*, ha determinato la preferenza per un sistema al riparo da demolizioni d'illegittimità costituzionale.

Tuttavia, un rigorismo interpretativo talmente puntale non ha fatto altro che acutizzare l'ingessatura istituzionale costruita sul sistema regionale. Tanto che si è finiti per considerare il principio di automatico scioglimento, da più parti, come un errore.

Fuori dal dato attinente alla necessaria stabilizzazione dei Consigli regionali per cui è intervenuta la legge costituzionale n. 1 del 1999, non senza ragione, in riferimento al vincolo tra Presidente e Consiglio, si è affermato che questo risulti essere un errore almeno con riguardo ad una *“formulazione tanto estesa da comprendere fra le regioni del travolgimento*

---

<sup>744</sup> M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 442 afferma in maniera netta: *“È dunque da respingere una interpretazione “sostanzialistica” o “per valori” dell’art. 122, comma 5 e dell’art. 126, comma 2. Così come sono prive di consistenza giuridica – rivelandosi invece abili esercizi di retorica politica, come tali apprezzabili sul piano della tattica politica – argomentazioni secondo cui il sistema calabrese avrebbe costituito una “elezione diretta mascherata” o una “frode alla Costituzione”*.

<sup>745</sup> Così S. GAMBINO, *Statuti regionali, Consulte statutarie e corte costituzionale*, in *federalismi.it*, disponibile in: [https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=15417&content=Statuti%2Bregionali%2C%2BConsulte%2Bstatutarie%2Be%2BCorte%2Bcostituzionale&content\\_author=Silvio%2BGambino](https://www.federalismi.it/nv14/articolodocumento.cfm?Artid=15417&content=Statuti%2Bregionali%2C%2BConsulte%2Bstatutarie%2Be%2BCorte%2Bcostituzionale&content_author=Silvio%2BGambino), 10 febbraio 2010, p. 17.

<sup>746</sup> M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 442

*dell'intero apparato 'governante' delle Regioni cause 'naturali', del tutto indipendenti dal rapporto fra gli organi politici dell'ente e dalla stessa volontà umana, come la morte*<sup>747</sup>.

Di ciò è stata resa prova, sempre in Calabria, con la morte della Presidente Jole Santelli, a cui successe come organo traghettatore il suo Vice (nominato e non eletto) che ha condotto la Regione verso nuove elezioni obbligate, nonostante il breve tempo trascorso dalle precedenti e il cui risultato ha finito per favorire la medesima maggioranza già indicata dal corpo elettorale antecedentemente.

In tale prospettiva, la deroga al principio del *simul - simul* avrebbe potuto fungere, invece, da meccanismo ulteriormente stabilizzante, impendendo un ritorno alle urne in casi in cui l'Ufficio del Presidente venga meno per fattori estranei alla menomazione del rapporto fiduciario (come la morte) e, anzi, avrebbe consentito una copertura democratica al suo successore, essendo espressione del tandem votato dal corpo elettorale.

## 2. *Forma di governo e forma di stato nella distribuzione dei poteri regionali.*

La Corte ebbe anche modo di confrontarsi, nella sentenza in esame, con il tema relativo alla costituzionalità della forma di governo regionale prevista dal modello c.d. standard.

A questo riguardo, la difesa della Regione Calabria domandò al Giudice costituzionale di sollevare innanzi a sé stesso la questione di costituzionalità per violazione dei principi supremi dell'ordinamento. Tuttavia, la Corte affermò come non sussistessero violazioni dei principi supremi, dal momento che tra questi non rientrerebbe quello del parlamentarismo, la cui difesa regionale eccedeva leso.

Tuttavia, in maniera più generale e non solo con riguardo al rispetto dei principi attinenti alla forma di governo, non sono state lesinate critiche neppure a questa affermazione.

Ripercorrendo la distinzione tra forme di governo e forme di stato, autorevole dottrina ha indicato come, il sistema di governo regionale così interpretato, seppur rispettoso del modello di forma di governo costituzionalmente ammessa, sarebbe invece al di fuori dei canoni ammissibili di forma di stato<sup>748</sup>.

L'impatto della disciplina regionale standardizzata uscirebbe fuori dal perimetro dello Stato democratico, laddove *“il contrasto [sarebbe con] l'essenza stessa dello stato di diritto democratico. Se la forma di governo è modificabile senza illegittimità alcuna, ciò è vero fino a che le trasformazioni operate sui delicati equilibri dei rapporti fra gli organi dell'apparato governante non raggiungono un livello tale da incidere sugli elementi che caratterizzano la stessa forma di stato. Le forme di governo di cui siamo soliti discorrere rientrano tutte negli schemi dello Stato di diritto cioè nella forma propria ai sistemi che, prima della caduta del muro di Berlino, si chiamavano orgogliosamente "Democrazie Occidentali" [...] A differenza di tali forme di governo, tutte compatibili con i principi fondamentali di quei sistemi [...] la forma costruita dalla legge cost. n.1 del 1999 e imposta a modello per le Regioni, di chiara ispirazione autoritaria, è costruita mettendo insieme pezzi dell'una e dell'altra forma di governo in modo che neutralizzandosi reciprocamente, si annulli ogni*

---

<sup>747</sup> Così L. CARLASSARE, *la sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *forum di quaderni costituzionali*, reperibile al link: [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/575.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/575.pdf), p. 1.

<sup>748</sup> L. CARLASSARE, *la sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3.



*elemento di garanzia. Si prevede che il Presidente sia eletto dal popolo secondo il modello nord americano, ignorando però del presidenzialismo il forte sistema di "freni e contrappesi" in grado assicurare la limitazione del potere, obiettivo essenziale del costituzionalismo. Del sistema parlamentare si conserva la 'fiducia' rendendola tuttavia impraticabile mediante la forzata e innaturale conseguenza dello scioglimento dell'assemblea che eventualmente 'osi' negarla; il rapporto di responsabilità politica di cui la 'fiducia' è espressione, in tal modo, risulta totalmente annullato. Ma allora, il Presidente regionale "direttamente eletto", a chi risponde? Non certo al Consiglio, sottomesso in tutte le sue componenti (di maggioranza e opposizione), né ad un organo simile al Capo dello Stato che a livello regionale non esiste. La regola essenziale del sistema democratico, la responsabilità per l'esercizio del potere, è annullata.<sup>749</sup>*

Appare in ogni caso vero che, ripercorrendo la sentenza n. 2 del 2004, pur evocando la Corte costituzionale sia il principio della separazione dei poteri che quello del parlamentarismo (benché solo per sanzionarlo come non elevabile a principio supremo), nel suo percorso argomentativo il Giudice non si confronta, però, con il rispetto del principio di separazione dei poteri<sup>750</sup>.

Difatti, se in riferimento alle forme di governo possibili non si pone la questione sulla obbligatorietà della scelta parlamentare, vi è però la necessità di rispettare il principio democratico. In tal senso, esso si sostanzia nella disposizione di cui all'art. 1 Cost. tale per cui non è possibile procedere a plasmare assetti istituzionali che consentano l'accentramento del potere in capo ad un solo organo, con sbilanciamento totale della distribuzione dello stesso potere tra gli altri organi dello Stato<sup>751</sup>.

### 3. La riproducibilità del modello regionale nel sistema nazionale.

Sulla spinta di tali considerazioni, emerge possente l'argomento circa il riverbero che le coordinate qui sommariamente delineate possono determinare a livello nazionale.

Occorre domandarsi fino a che punto i modelli istituzionali possano essere ibridati, senza incidere sulla forma di stato (benché si agisca sulla forma di governo), ed entro che perimetro possa essere ritenuto esportabile, anche con alcuni riadattamenti, il sistema di governo regionale a quello nazionale.

---

<sup>749</sup> La citazione è di L. CARLASSARRE, *la sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3. In senso esattamente contrario R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in *forum di quaderni costituzionali*, disponibile al link: [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/574.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/574.pdf), p. 4, afferma: "Il fatto è che la lettera della costituzione è chiarissima, ma lo è anche lo "spirito": qualsiasi sia la causa che porta il Presidente della Regione eletto direttamente ad abbandonare la carica, la conseguenza deve essere una nuova elezione di entrambi gli organi. È una soluzione sbagliata? È ingiusto "castigare" il Consiglio, sciogliendolo anticipatamente, anche se il Presidente viene colpito da un evento naturale o decide di andare a ricoprire un altro incarico, incompatibile? Se la regola è sbagliata, bisogna cambiarla, non evaderla; non ci sono margini per un'interpretazione "adeguatrice" che opponga il "principio" dell'autonomia statutaria delle Regioni alle precise regole poste dalla costituzione proprio per delimitare quella autonomia. Le antiche arti con cui i giuristi si sono tante volte (e talvolta per fini nobilissimi) adoperati per screditare la portata prescrittivi dei testi legislativi qui valgono a poco, perché l'alternativa è secca: o la norma è rispettata o è violata".

<sup>750</sup> Come acutamente osservato da A.RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della consulta*, in *forum di quaderni costituzionali* disponibile al link: [https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre\\_2006/571.pdf](https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/pre_2006/571.pdf), p. 3.

<sup>751</sup> In questo senso M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, cit., p. 446.

Nel nostro sistema, avere a disposizione un modello così efficientista che, a torto o ragione, è riuscito nel suo intento di stabilizzare gli esecutivi e metterli a riparo da ribaltoni politici, rappresenta una forte fonte d'ispirazione, più o meno consapevole, nel dibattito sulle riforme costituzionali a livello nazionale.

La scelta è decisiva e si ripropone sempre uguale, anche se sotto vesti diverse nella storia delle riforme costituzionali del paese: bilanciare il diritto politico con il diritto costituzionale, così da non permettere alle “*esigenze della politica di sopraffare l'indisponibile bisogno di ordine costituzionale*”<sup>752</sup>.

L'eco proviene da lontano, ed era già presente negli anni duemila, in riferimento all'esportazione a livello nazionale del modello di governo di cui alla legge 81 del 1993, sul sistema previsto per gli enti locali.

Al tempo si evidenziò come già la legge costituzionale n. 1 del 1999, presentando una *ratio* simile a quella dell'81 del 1993, aveva finito per diventare essa stessa ragione dello stallo della potestà statutaria delle Regioni, in virtù del modello rigido che proponeva. Inoltre, i dubbi maggiori circa l'esportazione del modello su scala statale erano radicati nel dato per cui, nel livello di governo centrale, venisse a mancare il rapporto diretto tra cittadini e governanti (che invece risulta presente nelle dimensioni locali). Parimenti, risulterebbero differenti le materie oggetto di intervento da parte degli organi di governo: le questioni locali avrebbero una portata rilevante ma delimitata, le questioni di cui il Parlamento e il Governo dovrebbero occuparsi riguarderebbero, di contro, temi sensibili, come quelli in materia di diritti e libertà. Basti pensare alla possibilità, seppur attraverso una maggioranza qualificata, di revisionare la Carta costituzionale<sup>753</sup>.

In effetti, la possibilità di adattare un modello di governo di tipo monista a livello nazionale potrebbe determinare profonde torsioni dell'andatura democratica, innestando una concentrazione di poteri difficilmente conciliabile con la necessità della loro ripartizione tra gli organi di governo, così come impone il rispetto del principio democratico.

Difatti, non è del rispetto di un limite relativo alla forma di governo parlamentare ciò di cui si discorre, ma, più correttamente, di un divieto di accentramento di poteri pubblici, anche solo in via di fatto.

Una forma di governo simile, costruita sulla falsa riga del paradigma appena indicato, era stata testata per un breve periodo (e senza gli sperati risultati) dallo Stato di Israele<sup>754</sup>. L'assetto era incentrato più su uno slancio presidenzialista che neoparlamentare, ricomprendendo delle ibridazioni tali da renderlo un *unicum*<sup>755</sup>. Modelli come quelli presenti nei nostri assetti regionali, in un'ottica comparata, non sono invece mai stati sperimentati in nessuna parte del mondo<sup>756</sup>.

---

<sup>752</sup> A. RUGGERI, *L'autonomia statutaria al banco della consulta*, cit., p. 6.

<sup>753</sup> sul tema Cfr. AA.VV., *Un modello funzionale ma non esportabile. A conclusione del convegno sulla legge 81*, Cassese, Bassanini, D'Onofrio, Fisichella e Mancino discutono sull'elezione diretta degli Esecutivi, in *Amministrazione civile*, agosto –settembre 2003, p. 13.

<sup>754</sup> In tema, M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 53.

<sup>755</sup> Secondo L. ELIA, il sistema israeliano prevedeva un grado non elevato di automatico scioglimento del Parlamento e prevedeva l'elezione contestuale ma separata del Premier da quella del Parlamento. Quest'ultima, in particolare, si svolgeva nelle forme dell'elezione con formula proporzionale. Cfr. L. ELIA, *La Costituzione aggredita, forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 94.

<sup>756</sup> Cfr. AA.VV., *un modello funzionale ma non esportabile.*, cit., p. 13.

Pensare di poter porre la maggioranza parlamentare nella disponibilità stretta del vertice esecutivo, così come succede nei Consigli regionali, nel sistema attuale, significherebbe far sì che il Governo possa, nei fatti, controllare le scelte delle Assemblee determinando, laddove volesse, lo scioglimento dell'organo legislativo.

Se si considera, ancora, come i regolamenti parlamentari permettano di porre la questione di fiducia su temi incidenti su materie particolarmente sensibili, pure coinvolgendo diritti fondamentali, la concentrazione di poteri sarebbe ancora più enorme. Per di più, il Parlamento si troverebbe nella impossibilità di poter svolgere attività ostruzionistica, per via dei rimedi di contingentamento adottabili a cui abbiamo assistito nella prassi e nelle norme parlamentari degli ultimi anni.

Consentire l'estensione del principio del *simul - simul* a livello nazionale significherebbe, con giudizio di verosimiglianza, permettere al Governo di condizionare le scelte del Parlamento su temi come regole processuali, materia elettorale, rapporti politici, economici e diritti.

Inoltre, la stretta influenza dell'Esecutivo sul Parlamento non ammetterebbe di ritenere esenti da condizionamenti neppure l'elezione del Capo dello Stato e l'elezione dei Giudici della Corte costituzionale (che, in questo caso, potrebbero essere ricondotte alle sole forze politiche di maggioranza con più estrema agilità).

Sebbene l'assetto parlamentare di tipo assembleare sia già stato da tempo abbandonato nella nostra forma di governo nazionale, una torsione verso una forma monistica, determinata con un'elezione diretta del vertice esecutivo, costruita in ispirazione alla forma di governo regionale, apparirebbe, senza i dovuti contrappesi, assolutamente problematica.

Su questa linea, le auspiccate riforme costituzionali velate e svelate degli ultimi anni hanno quasi sempre rivelato una volontà di fondo determinata da un forte spirito di superamento della democrazia inclusiva e collegiale, basata sulla centralità delle Assemblee, per favorire modelli di democrazie non più decidenti ma governanti, e di tipo escludente<sup>757</sup>. Si vorrebbe così surrogare, appunto, alla decisione dell'emiclo quella dell'Esecutivo.

Tuttavia, l'importanza della coerenza intrinseca dei sistemi di governo e delle sue forme è di profondo rilievo ai fini del controllo e della garanzia di democraticità dei processi decisionali. Ad esempio, nei sistemi presidenziali, seppur dotato di poteri enormi, il vertice esecutivo trae il proprio limite esattamente nella mancanza di rapporto fiduciario con l'organo rappresentativo, che determina l'indipendenza dei due poteri in ottica di peso/contrappeso. Allo stesso modo, anche nei sistemi di cancellierato vi è sempre la possibilità, per il Governo, di intervenire sul procedimento legislativo, ma tutto ciò avviene in confini precisi e determinati costituzionalmente<sup>758</sup>.

Invece, se si legasse la vita dell'Assemblea rappresentativa a quella del Governo, riconoscendo alla sua figura di vertice la possibilità di decidere, di fatto, lo scioglimento della

---

<sup>757</sup> Sul punto A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista AIC*, n. 4/2023, pp. 300 - 301

<sup>758</sup> Ad esempio, in Germania i progetti di legge governativi devono essere preliminarmente presentati al Bundesrat, il quale esprime il proprio parere entro sei settimane. Tale termine può essere abbreviato a tre settimane per provvedimenti designati dal Governo come urgenti. In ottica interna, invece, un possibile elemento di stabilizzazione dell'attività legislativa del Governo in Parlamento potrebbe essere l'introduzione dell'istituto parlamentare del voto a data certa, con cui l'esecutivo si assicura una corsia legislativa di favore, facendo in modo che trascorso un certo termine temporale la proposta d'iniziativa governativa venga votata senza ulteriori possibilità dilatorie dall'organo legislativo.

stessa, si darebbe origine ad un grave squilibrio e ad un potere condizionante abnorme, che porrebbe problematiche insuperabili<sup>759</sup>.

Vi è poi da chiedersi se, la norma in questione, relativa allo scioglimento automatico dell'assemblea legislativa in caso di dimissioni, impedimento o difetto del rapporto fiduciario con l'organo esecutivo, lungi da rappresentare elemento di stabilizzazione (così come ha funzionato per il livello regionale), possa invece agire, sul piano nazionale, come elemento ulteriore d'instabilità.

Non solo, la prassi nazionale ci ha mostrato come non vi siano punti di riferimento certi sul tema. Si sono manifestati nella storia recente del sistema di governo equilibri politici che hanno fatto emergere come *“forza e stabilità dell'esecutivo non siano sempre sovrapponibili. Anzi, negli ultimi anni, si è assistito a poca stabilità, e di converso ad un accentuato rafforzamento e ad una progressiva concentrazione dei poteri nelle mani del governo”*<sup>760</sup>.

L'Italia dalla fine della prima repubblica ad oggi ha continuamente mostrato un andamento volatile delle preferenze politiche espresse dal corpo elettorale. La frammentazione già atavica della popolazione nazionale, unitamente alla crisi dei partiti (che è divenuta crisi della politica), e all'avvento della civiltà liquida e post-moderna, ha generato, come effetto diretto, la volatilità del consenso elettorale. Così è accaduto che nel nostro paese percentuali di preferenza bulgare per alcuni partiti si siano rapidamente trasformate in numeri decisamente opposti e ridotti.

Pertanto, cementificare il leaderismo, nei tempi attuali, attraverso la consacrazione del vincolo indissolubile della figura politica del momento con la vita della legislatura stessa potrebbe produrre come risultato un ritorno alle urne più frequente di quanto non accada adesso.

Insomma, il pluralismo istituzionale, richiesto dall'assetto democratico che deve connotare la forma di governo, non può contemplare l'ingessatura di un 'patto di legislatura' infrangibile - a pena di scioglimento e ritorno alle urne -, tra Presidente del Consiglio e Parlamento della Repubblica.

#### 4. *“Premierato” e punti critici di contatto con il modello calabrese del ticket presidenziale.*

I dubbi enucleati riguardano e si riferiscono, nello specifico, al disegno di legge di riforma costituzionale introduttivo del c.d. 'premierato' (A.S. 935).

Difatti, il progetto di riforma indicato parrebbe contenere parte di quegli elementi in questo contributo analizzati, con particolare riferimento alla criticità dell'esportabilità del modello regionale su base nazionale (seppur riadattandolo), perfino in relazione al congedato 'caso Calabria', in riferimento alla figura del Vice Presidente.

Nel momento in cui si scrive, si legge nell'art. 3 del d.d.l. n. 935, in modifica all'art. 92 Cost., che *“il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia*

---

<sup>759</sup> AA.VV., *Un modello funzionale ma non esportabile*, cit., in particolare l'opinione di BASSANINI, pp. 13-14.

<sup>760</sup> A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 303.

*ricoperto l'incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi. Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente*<sup>761</sup>.

Al di là della previsione in Costituzione di eventuali premi di maggioranza per il momento esclusi a favore di una più generale garanzia maggioritaria, ovvero di previsioni attinenti la mera enunciazione di principi di governabilità, appare manifesto che il modello di elezione diretta del vertice dell'Esecutivo, collegato alla contestuale elezione del Parlamento, presenti un riferimento all'esperienza regionale e locale.

Ancora una volta, la propensione del legislatore di riforma passa dal parlamentarismo a tendenza assembleare verso il neo-parlamentarismo<sup>762</sup> di stampo para-presidenziale, ibridando modelli tra loro non perfettamente compatibili e agendo con indifferenza verso la torsione monista del potere, sacrificando la diffusività dei contrappesi sull'altare della governabilità.

È appunto l'eterno ritorno della dottrina del Sindaco d'Italia, lanciata con grande seguito, nel lontano 1993, da Mario Segni.

In questa prospettiva si cala la previsione di cui all'art. 4 del medesimo d.d.l. che in riforma dell'art. 94 Cost. dispone: *“Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui non sia approvata la mozione di fiducia al Governo presieduto dal Presidente eletto, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente eletto di formare il Governo. Qualora anche in quest'ultimo caso il Governo non ottenga la fiducia delle Camere, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere”*; e che *“In caso di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia. [...]”*<sup>763</sup>.

Siamo dinnanzi a due disposizioni cruciali, di richiamo al principio del *simul stabunt vel simul cadent*, unitamente alla introduzione della figura del c.d. premier di riserva, in analogia alla figura del Vice Presidente eletto a livello regionale.

Ancora un ticket presidenziale, pur se, questa volta, non regionale ma nazionale.

In riferimento alla prima disposizione, la quale di fatto obbliga il Presidente della Repubblica a procedere allo scioglimento delle Camere nel caso in cui la fiducia venga respinta, sia una prima che una seconda volta da parte del Parlamento, non possono che riproporsi i medesimi dubbi già evidenziati.

Il voler mutuare da un sistema ibrido, come quello regionale, principi che consentano la stabilità, potrebbe apparire come profondamente errato a livello sistemico. Invero, tali principi si riferiscono ad un contesto, come quello locale, che conosce dinamiche differenti e organi diversi da quelli di rilievo nazionale.

Il *simul - simul* applicato a livello nazionale finirebbe per comprimere in maniera decisa i poteri del Presidente della Repubblica (organo non presente nel sistema delle Regioni) a

---

<sup>761</sup> Testo aggiornato all'emendamento n. 3.2000 del Governo, approvato nella seduta della commissione affari costituzionali del 27 marzo 2024.

<sup>762</sup> In merito alla forma di governo neoparlamentare si rimanda a M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, cit., p. 51 e pp. 119 ss.

<sup>763</sup> Il testo citato è aggiornato all'emendamento n. 4.2000 del Governo, approvato nella seduta della commissione affari costituzionali del Senato il 10 aprile 2024.

Costituzione sul tema formalmente invariata, imprimendo, per tutte le ragioni già espresse, un sostanziale assoggettamento dell'Assemblea rappresentativa al potere Esecutivo.

Dall'altro versante, il patto forte di legislatura, personalizzato dall'elezione di un leader eletto a suffragio universale e diretto, rischia di divenire un boomerang giuridico per l'instabilità ulteriore del sistema, in un mondo politico di consensi smisuratamente precari e non sedimentati.

D'altronde, né il Presidente della Regione né gli organi di governo locali si son visti attribuire nell'ordinamento il potere di scioglimento. Al più, per effetto delle loro dimissioni, possono automaticamente provocare lo scioglimento dell'organo, ma ciò avviene in un sistema che non conosce l'intervento di una istituzione terza e di garanzia, presente al livello nazionale, e a cui la Costituzione attribuisce (e ancora attribuirebbe pure post-riforma) la prerogativa relativa all'emanazione dell'atto di scioglimento.

La condizione sarebbe incoerente con l'assetto dei poteri: il Presidente della Repubblica, formalmente ancora titolare della prerogativa di scioglimento, nella pratica risulterebbe costretto a provvedervi per entrambe le Camere al verificarsi delle condizioni menzionate.

In questo modo si renderebbe l'esercizio del potere presidenziale un atto solo formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo. Verrebbe inibita al Capo dello Stato ogni possibilità di valutare discrezionalmente la dinamica politica, impoverendolo del potere maggiore e rilegandolo al mero ruolo di 'notaio' della vita pubblica. Ad ogni modo, far divenire il Presidente del Consiglio "arbitro della legislatura", significa riconoscere alla funzione un potere estremamente ampio e differente rispetto a quello normalmente attribuito all'Esecutivo<sup>764</sup>.

L'irragionevolezza del patto di legislatura e dell'operatività dello scioglimento obbligato delle Camere appare ancora più marcata con riferimento alla seconda disposizione introdotta dall'art. 4 del d.l., in cui il Presidente della Repubblica, in caso di dimissioni del premier eletto, può conferire il nuovo incarico al premier di riserva. Quest'ultimo dovrebbe essere di estrazione parlamentare e per di più eletto in collegamento con il Presidente dimissionario. La sua possibilità di governo sarebbe poi limitata al solo scopo di attuare gli impegni programmatici del precedente esecutivo.

Ebbene, se con riferimento al sistema regionale, l'introduzione della clausola del *simul - simul* e della figura del Vice Presidente subentrante (ciò che nei fatti diviene il premier di riserva) che succede in staffetta al Presidente eletto, poteva apparire anche ragionevole, in una visione di stabilizzazione, non è chiaro come questo sistema possa spiegare effetti positivi a livello nazionale.

L'introduzione della figura del Vice Presidente, all'interno dello Statuto della Regione Calabria, ad esempio, trovava una sua ragion d'essere nella possibilità di limitare l'operatività del *simul - simul*, in un sistema già pensato per essere fortemente rigido, non di certo con la *ratio*, invece, di rafforzarlo in chiave di ulteriore condizione antiribaltone. La proposizione del meccanismo a livello nazionale, di contro, sembra voler mirare all'effetto opposto: irrigidire un sistema che ha fatto dell'elasticità la sua migliore qualità nei momenti di crisi politica acuta.

---

<sup>764</sup> AA.VV., *Un modello finzionale ma non esportabile*, cit., in particolare l'opinione di MANCINO, p. 26.

Infatti, nello Statuto calabrese, il Vice Presidente sarebbe subentrato al Presidente così da impedire il ritorno alle consultazioni elettorali nei casi sottratti al controllo politico, come la morte, stabilizzando ulteriormente il sistema.

In prospettiva nazionale, invece, il premier di riserva apparirebbe come la seconda *chance* per la coalizione di governare. Elemento questo che viene dimostrato dall'impossibilità per il nuovo premier di poter coltivare un programma politico autonomo, venendosi costretto ad esercitare un indirizzo limitato alle scelte programmatiche di quello precedente.

Ingessature su ingessature che rischiano di determinare lo stallo. E, laddove lo stallo non dovesse manifestarsi, bisognerebbe domandarsi se la figura del Presidente di riserva non possa costituire anche un modo per permettere di scalare dall'interno la medesima maggioranza di governo e finire per incentivare staffette con relativi cambi di esecutivo, seppur del medesimo

o colore ma con differenti sfumature.

Un modello così inteso, come accaduto per la vicenda regionale, potrebbe anche assicurare la stabilità politica, ma finire per favorire in alcuni casi l'inerzia.

Se il prezzo della rimozione del Presidente del Consiglio dovesse essere l'autoscioglimento, l'Assemblea e il Governo potrebbero preferire il vivacchiare piuttosto che determinare la fine della legislatura.

A ben vedere, la rigidità di modelli siffatti, non consente operazioni di cambio del vertice esecutivo (se non nell'ambito della medesima maggioranza), neppure quando questi stia governando maldestramente, proprio per la derivazione diretta dalle urne dell'organo politico monocratico. Nella prassi, l'effetto è quello per cui l'Esecutivo assicura sì una forte stabilità formale, ma senza garantire per forza coesione o produttività<sup>765</sup>.

##### 5. *Limiti e principi comuni (un cenno).*

Rimane da provare la compatibilità di sistemi così ibridi con la forma di governo costituzionalmente accettabile e, dunque, con la forma di stato stessa.

Seppur il legislatore di riforma costituzionale non debba rispettare il limite dell' "*armonia con la Costituzione*", prescritto per la forma regionale, occorre comunque che si attesti nell'ambito della coerenza delle forme democratiche e, per l'effetto, garantisca un corretto funzionamento dell'esercizio e della distribuzione del potere politico tra gli organi dell'apparato statale.

Se il limite dell'armonia con la Costituzione è stato interpretato non solo come rispetto delle norme costituzionali nel suo complesso, ma anche come divieto di elusione dello spirito costituzionale<sup>766</sup>, non è forse obbligo parimenti cogente, per il legislatore costituzionale, quello di assestarsi nei parametri di riferimento di cui all'art. 139 Cost. inteso in senso forte?

---

<sup>765</sup> G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 130.

<sup>766</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 304/2022, al punto n. 5 del considerato in diritto, prima del p.q.m., afferma: "*il riferimento all'armonia, lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, ma anche a scongiurare che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito*".

Entro quali limiti si collochi il superabile confine del rispetto del parlamentarismo in sede di revisione e dove cominci l'invasione, attraverso meccanismi di riforma, del perimetro attinente alla forma di stato, appare questione delicata ma determinante.

Certo, teorizzare un controllo fiduciario (e, dunque, definire implicitamente la supremazia del Parlamento) per poi edificare una forma di governo che si definisca ancora parlamentare, ma che alla prova pratica tradisca tale aspettativa, attraverso il possibile controllo dei Gruppi parlamentari da parte dell'Esecutivo, non appare una scelta di sistema coerente.

Se la sanzione della sfiducia dovesse divenire una sanzione impossibile, oppure se l'organo esecutivo dovesse detenere uno *ius vitae ac necis* su quello legislativo, decidendo quando provocarne lo scioglimento, allora la sanzione fiduciaria semplicemente non esisterebbe, perché sarebbe destinata all'ineffettività.

Ancora una volta, il tema è lo stesso che parte della dottrina andava ponendosi per la forma di governo regionale, ma che fu ritenuto superabile in virtù della ristretta competenza degli organi politici locali rispetto a quelli nazionali. Nella sostanza, però, le questioni rimangono, ad oggi, immutate: se *“la mancanza di limiti determina il dominio del Presidente sulla stessa legislazione; essendo il Consiglio condizionato e, in definitiva, subordinato ai 'gradimenti' presidenziali, dove sta la separazione dei poteri, cardine dello stato di diritto, che esige l'indipendenza reciproca?”*<sup>767</sup>.

I modelli neoparlamentari e la più grande famiglia dei sistemi ibridi, adottati con l'esigenza di far diventare sostanzialmente bipolari modelli frammentati, instabili e multipartitici, abbisognano di essere maneggiati con estrema cautela, specie in riferimento agli effetti che possono produrre sulla vita democratica e la partecipazione popolare. Sicché con ancora maggiore attenzione occorre adoperarli, poi, nei casi in cui si ricerchi un loro adattamento a modelli di governo nazionale.

---

<sup>767</sup> L. CARLASSARRE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, cit., p. 3.



## I RAPPORTI TRA PRESIDENTI E ASSESSORI NEL MODELLO REGIONALE

di *Andrea Orsini*

SOMMARIO: 1. Le ibridazioni tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare nell'esperienza regionale. – 2. Gli assetti della Giunta regionale. – 3. La nomina e la revoca degli assessori. – 4. Potere di revoca e sfiducia individuale. Prospettive alla luce della riforma costituzionale.

### 1. *Le ibridazioni tra forma di governo presidenziale e forma di governo parlamentare nell'esperienza regionale.*

Uno degli aspetti di maggior rilievo relativi allo studio di una forma di governo è certamente la conformazione del potere esecutivo, non solo con riferimento ai rapporti di quest'ultimo con il potere legislativo ma anche in riferimento agli equilibri interni al potere esecutivo stesso. Essi, infatti, risultano strettamente legati, in ogni caso, alle dinamiche politiche proprie dell'organo assembleare e, in ultima analisi, agli equilibri esistenti tra le forze politiche.

Uno degli aspetti più innovativi del progetto di riforma costituzionale è, infatti, quello di mettere in discussione la collegialità dell'organo governativo<sup>768</sup>. Si tratta di un tema affrontato già a seguito della revisione costituzionale di cui alla L. cost. 1/99, a seguito della quale il legislatore costituzionale ha certamente delineato un Presidente della Giunta dotato di un'intrinseca primazia rispetto agli altri componenti della Giunta. Tanto è vero che si è parlato di una forma di governo neoparlamentare, intrinsecamente diversa da quella propriamente parlamentare, proprio per la necessaria convivenza di Presidente e organo assembleare, la quale può venir meno per la mera espressione di una volontà dell'uno o dell'altro potere. Nell'esperienza statutaria regionale però molte sono state le forme di ibridazione di tale sistema con istituti propri della forma di governo parlamentare<sup>769</sup>. Esse per molti versi si pongono nel solco dell'attuale disegno di legge costituzionale e, per la gran parte, si riconducono direttamente o indirettamente<sup>770</sup> alla conformazione dell'organo di governo.

<sup>768</sup> Per una ricostruzione del dibattito in Costituente sulla conformazione del governo e sulla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri si veda D BUTTURINI, *Brevi note sulla posizione del Presidente del Consiglio dei ministri alla luce del dibattito in Costituente in Osservatorio sulle fonti* n. 1/19. Per una ricostruzione delle principali posizioni dottrinali sul punto si veda E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Tipografia editrice pisana, Pisa, 2017 laddove si fa riferimento a tre diverse posizioni con riferimento alla figura del Presidente del Consiglio dei ministri. Per una dottrina minoritaria l'art. 95 Cost. imporrebbe la prevalenza del principio monocratico sul principio collegiale, tanto da considerarlo arbitro delle divergenze interne al Consiglio (si veda A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, Barbera Editore, Firenze, 1951). Per altri invece sarebbe prevalente la responsabilità collegiale del governo nella determinazione della politica generale, dovendo limitarsi il Presidente del Consiglio a coordinare l'azione dei ministri. Per un orientamento intermedio la fase collegiale si esprimerebbe attraverso la determinazione della politica generale da parte del Consiglio mentre il potere monocratico si esplicherebbe in una fase antecedente (E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961) o successiva al Consiglio (A. RUGGERI, *Il Consiglio dei ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981).

<sup>769</sup> Sul concetto di "armonia con la Costituzione" si veda M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 7.

<sup>770</sup> Infatti anche i rapporti tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale si riflettono sugli equilibri interni della Giunta. Si pensi in tal senso ai meccanismi di interlocuzione tra Presidente e Consiglio regionale previsti per l'esposizione del programma di governo o per la nomina o revoca degli assessori. Si veda *infra*.

E' d'uopo precisare, però, come i legislatori statutari, si siano mossi nell'ottica della cosiddetta "armonia con la Costituzione", proprio in considerazione dei limitati poteri di deroga all'assetto neoparlamentare definiti dall'art. 122 Cost. Certamente questi limiti non riguardano l'operato del legislatore in sede di revisione costituzionale ma, ciò nondimeno, proprio dall'esperienza statutaria è possibile trarre una serie di spunti in ordine alla possibile configurazione dell'assetto del governo<sup>771</sup>, che potrebbe derivare dall'approvazione della riforma costituzionale.

## 2. *Gli assetti della Giunta regionale*

L'art 121 Cost. delinea, da un lato, la Giunta come organo esecutivo della Regione ma, allo stesso tempo, descrive le attribuzioni del Presidente di Regione, qualificandolo come un organo della Regione dotato di intrinseca autonomia. Infatti il testo costituzionale incentra su di esso sia attribuzioni tipiche di un capo dello stato, sia quelle tipiche di un capo del governo, in modo simile a quanto avviene in un sistema presidenziale.

Per quanto concerne le prerogative propriamente riconducibili al versante governativo esercitate dal Presidente certamente quella di maggior interesse, ai fini dell'analisi degli equilibri interni alla Giunta, è il potere di direzione della politica della Giunta. L'espressione utilizzata dal legislatore costituzionale sembra porsi quale scelta intermedia nella misura in cui, da un lato, non attribuisce al Presidente un ruolo di esclusiva determinazione<sup>772</sup> della politica di tale organo, relegando gli assessori a dei meri esecutori né tantomeno gli assegna, quantomeno formalmente, un ruolo di determinazione esclusiva della politica della regione nel suo complesso. Ciò nondimeno l'espressione usata nella riforma volutamente si discosta da quella utilizzata nel corrispondente art 95 c. 2 Cost. laddove il ruolo di direzione del Presidente del Consiglio è limitato alla sola politica generale<sup>773</sup>.

Ora, come detto, queste precisazioni, lungi dal rappresentare dei meri formalismi, sono frutto di precise scelte del legislatore della riforma volte a delineare un modello sostanzialmente intermedio. Un modello quindi che, quantomeno sulla carta, risultava suscettibile di una pluralità di sviluppi sia nell'ottica di un indirizzo di governo sostanzialmente collegiale sia nell'ottica di un modello incentrato sulla figura presidenziale.

Gli statuti, sul punto, per la gran parte si sono mossi nel senso di riprodurre pedissequamente la disposizione di cui all'art. 121 Cost. o, comunque, nel riprodurre intatto

---

<sup>771</sup> Con ciò non si vogliono trascurare le evidenti differenze sia in termini di prerogative tra i due organi sia le evidenti differenze che sussistono tra il modello prospettato dalla riforma costituzionale e il modello neoparlamentare regionale. Si veda *infra*.

<sup>772</sup> Il presidente non è infatti l'unico soggetto chiamato a determinare la politica della Giunta, tanto che molti statuti attribuiscono il potere esecutivo alla Giunta nel suo complesso (si veda *infra*). Da questo punto di vista si veda come il sottosegretario Adriana Vigneri nella seduta di assemblea del 2 marzo 1999 esprimeva alcune perplessità in ordine all'utilizzo della locuzione dirige: "Per la verità, ad avviso di chi parla, questa formula non si attaglia proprio al caso di elezione diretta del presidente perché, dal momento che egli nomina e revoca i componenti della giunta, fa e non dirige la politica della giunta stessa". Per una ricostruzione sul punto si veda M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.

<sup>773</sup> Da questo punto di vista si consideri come nella seduta del 22 giugno 1999 il Senato ha respinto l'emendamento dell'on. Rotelli 1.3. a mente del quale il Presidente "dirige e coordina l'attuazione delle politiche della regione".

il significato<sup>774</sup>. Vi sono alcuni statuti che sembrano però parzialmente essersi discostati da questo modello: la Regione Liguria nell'ottica di un rafforzamento della posizione presidenziale prevede che il presidente non solo dirige ma anche "definisce la politica della Giunta"<sup>775</sup>. Ancor più dubbi suscita in senso opposto la previsione dello statuto emiliano che sancisce come il presidente "dirige l'attività politica generale e amministrativa della Giunta"<sup>776</sup>.

Tale potere di direzione si esplica, in primo luogo, in un potere di direttiva<sup>777</sup> che inerisce l'attività politica della Giunta nel suo insieme, che consente al Presidente di dettare delle linee politiche a cui la Giunta e gli assessori devono conformarsi. Nei singoli statuti il potere di direttiva del Presidente talvolta si esplica direttamente nei confronti dell'organo collegiale<sup>778</sup>, mentre in altri casi è riferito ai singoli assessori<sup>779</sup>. Bisogna precisare, comunque, come tali direttive sono essenzialmente politiche e, anche laddove riguardino i singoli assessori, servono a conformare l'amministrazione regionale complessivamente intesa<sup>780</sup>, orientando finalisticamente l'attività degli assessori<sup>781</sup>. Ciò ha portato parte della dottrina<sup>782</sup> a ritenere che il mancato rispetto delle direttive possa rilevare ai fini dell'esercizio del potere di revoca presidenziale. Bisogna rilevare comunque che nella prassi lo strumento della direttiva, salvo l'esperienza siciliana, è ben poco utilizzato<sup>783</sup>.

I poteri di direzione del Presidente trovano talvolta un'esplicita proiezione nell'attribuzione, seppur in via indiretta, di un vero e proprio compito di determinazione dell'indirizzo politico, che si esplica sia esternamente in relazione agli altri organi istituzionali sia internamente verso i membri della Giunta. Si pensi, a tal proposito, allo Statuto della Calabria che prevede come il Presidente "concorre alla determinazione dell'indirizzo

---

<sup>774</sup> Art. 41 St. Lazio prevede chiaramente che "Il Presidente della Regione rappresenta la Regione, dirige la politica dell'esecutivo", l'art. 47 St. Campania dispone che "dirige la politica della Giunta e ne è responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico-amministrativo e coordina l'attività degli assessori", l'art. 43 St. Puglia prevede che "La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione che ne dirige la politica e ne coordina l'attività". Al contrario parzialmente diversa è la formula utilizzata dall'art. 65 St. Umbria a mente del quale "il Presidente della Giunta regionale rappresenta la Regione, dirige e coordina la politica della Giunta".

<sup>775</sup> L'art. 37 St. Liguria prevede che il Presidente della Giunta "definisce e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile".

<sup>776</sup> L'art. 43 St. Emilia-Romagna prevede che il Presidente della Giunta "dirige l'attività politica generale e amministrativa della Giunta e ne è responsabile".

<sup>777</sup> In tal senso art. 46 St. Abruzzo, art. 27 St. Marche, art. 43 St. Puglia, art. 67 St. Umbria.

<sup>778</sup> L'art. 46 St. Abruzzo prevede che "Gli Assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta", l'art. 67 St. Umbria prevede che "Gli Assessori esercitano le funzioni ad essi attribuite dal Presidente, conformandosi alle direttive da questi impartite".

<sup>779</sup> L'art. 27 St. Marche prevede che "La Giunta opera collegialmente, in armonia con le direttive impartite dal Presidente", l'art. 43 St. Puglia prevede che "La Giunta regionale opera in quanto organo collegiale, secondo le direttive impartite dal Presidente della Regione che ne dirige la politica e ne coordina l'attività".

<sup>780</sup> F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 205.

<sup>781</sup> Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato in Le Regioni* n. 3/13, p. 557.

<sup>782</sup> *Ibidem*.

<sup>783</sup> F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)* cit., p. 206. In tal proposito un potere di direttiva è previsto dall'art. 2 bis della L. r. Sicilia n. 10 del 2000 con riferimento alla direttiva annuale di indirizzo per la programmazione strategica e la formulazione delle direttive degli assessori per l'attività amministrativa e la gestione.

politico”<sup>784</sup>. D'altronde si è osservato come il Presidente della Giunta è il vero e proprio *dominus* dell'indirizzo politico regionale<sup>785</sup> e ciò rappresenterebbe un corollario discendente dall'insieme delle norme costituzionali e statutarie che delineano la posizione di quest'ultimo.

In alcuni casi gli statuti tendono ad assegnare la prerogativa di indirizzo politico alla Giunta<sup>786</sup>; in altri casi vi è una compartecipazione tra Giunta e Consiglio regionale<sup>787</sup>, in altri ancora, con una tendenza maggiormente parlamentare e per la dottrina poco compatibile<sup>788</sup> con la forma di governo regionale prevista in Costituzione, la determinazione dell'indirizzo politico è rimessa al Consiglio regionale<sup>789</sup>, o comunque il Consiglio compartecipa alla formazione dell'indirizzo<sup>790</sup>.

Il potere di indirizzo del Presidente troverebbe una sua immediata esplicazione nelle prerogative di nomina e revoca degli assessori, nel definire il programma, nello stabilire quali obiettivi programmatici perseguire prioritariamente e nel plasmare il programma rispetto a eventuali circostanze sopravvenute<sup>791</sup>.

---

<sup>784</sup> Si veda art. 35 St. Calabria “Nel rispetto delle direttive del Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione”. In tal proposito si veda anche l'art. 37 St. Liguria che prevede che il Presidente della Giunta “definisce e dirige la politica della Giunta e ne è responsabile”.

<sup>785</sup> P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, V ed., 2019, p. 194.

<sup>786</sup> Art. 43 St. Puglia prevede che la Giunta “partecipa alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione”. L'art. 55 St. Basilicata dispone che la Giunta “propone al Consiglio gli atti di indirizzo politico generale e di programmazione”.

<sup>787</sup> Per quanto riguarda la Regione Umbria all'art. 43 dello Statuto si prevede che “L'Assemblea legislativa è titolare della potestà legislativa e delle funzioni di indirizzo e controllo” e all'art. 70 che “La Giunta regionale provvede alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione”. Per quanto riguarda la Calabria si prevede all'art. 16 dello Statuto che “Il Consiglio regionale (...) definisce nelle forme e nei modi previsti dalla Costituzione e dallo Statuto, l'indirizzo politico della Regione” e all'art. 35 che “Nel rispetto delle direttive del Presidente, la Giunta concorre alla determinazione ed all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione”.

<sup>788</sup> N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Jovene Editore, Napoli, 2010, p. 112.

<sup>789</sup> L'art. 26 St. Piemonte prevede che “Il Consiglio (...) Svolge la funzione di indirizzo e di controllo sull'attività della Giunta regionale”. L'art. 33 St. Veneto prevede che “Il Consiglio determina l'indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne controlla l'attuazione”. Gli artt. 27 e 28 St. Emilia Romagna prevedono rispettivamente che “Il Consiglio regionale costituisce l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna; è organo della rappresentanza democratica regionale, di indirizzo politico e di controllo” e che “L'Assemblea legislativa determina l'indirizzo politico generale della Regione esercitando le funzioni legislative, di programmazione e di controllo sull'attività della Giunta e dell'Amministrazione regionale”. L'art. 11 St. Toscana prevede che “Il Consiglio regionale rappresenta la comunità toscana, è l'organo legislativo, indica l'indirizzo politico e programmatico della Regione e ne controlla l'attuazione”. L'art. 21 St. Marche dispone che “Il Consiglio esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni conferite dalla Costituzione, dallo Statuto e dalle leggi; svolge la funzione di indirizzo e di controllo del governo regionale”. L'art. 13 St. Abruzzo dispone che “Il Consiglio regionale è l'organo della rappresentanza democratica della Regione; esercita la funzione legislativa e regolamentare, di indirizzo e di programmazione”, l'art. 16 St. Molise prevede che “Il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi, determina l'indirizzo politico generale, indirizza e controlla l'azione politica, amministrativa e programmatica della Regione, delibera gli atti di intervento della Regione nella programmazione nazionale e comunitaria”, l'art. 26 St. Campania prevede che “Il Consiglio regionale rappresenta le comunità della Regione. Determina l'indirizzo politico generale esercitando le funzioni legislative e di controllo sull'attività dell'amministrazione regionale, nonché di programmazione secondo quanto stabilito dallo Statuto e dalle leggi”.

<sup>790</sup> L'art. 23 St. Lazio prevede che “Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale”, l'art. 14 St. Lombardia dispone che “Il Consiglio regionale esercita la funzione legislativa attribuita dalla Costituzione alla Regione, concorre alla determinazione dell'indirizzo politico regionale”.

<sup>791</sup> F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)* cit., p. 197.

Tra l'altro la dottrina non ha mancato di rilevare come, a fronte di una mancanza di una previsione espressa statutaria, spesso, negli stessi decreti di nomina si fa espresso riferimento ai poteri di indirizzo presidenziali, specialmente al fine di limitare le attribuzioni assessorili<sup>792</sup>.

In altri casi gli statuti, ricalcando le disposizioni costituzionali relative al Presidente del Consiglio, prevedono che il Presidente della Giunta “mantiene l'unità dell'indirizzo politico amministrativo”<sup>793</sup>. Si tratta di un'attività, a tratti analoga a quello del Presidente del Consiglio, che talvolta precede l'attività della Giunta e le scelte politiche dell'organo esecutivo della regione, altre volte ne dà attuazione mantenendo l'unitaria direzione dell'attività di governo. Parte della dottrina, da questo punto di vista, ha osservato come il ruolo del Presidente sembra esprimersi a ben vedere, con particolare forza, nella fase pregiudiziale nel momento in cui risulta necessario un coordinamento rispetto all'attività degli assessori, precedenti la riunione della giunta<sup>794</sup>.

Invece le principali prerogative della Giunta riconducibili all'esplicazione di un indirizzo politico sono essenzialmente: la deliberazione delle proposte di legge<sup>795</sup> e degli atti di programmazione economico finanziaria, la deliberazione dei regolamenti di sua competenza o di proposte di regolamento, la deliberazione in ordine ai ricorsi innanzi alla Corte costituzionale<sup>796</sup>, la deliberazione o la proposta di atti di programmazione o pianificazione, l'attività di esecuzione di leggi e delle deliberazioni consiliari<sup>797</sup>. In linea generale, dunque, la Giunta deve essere considerata l'organo esecutivo della regione e dovrebbe essere, fermo restando gli incisivi poteri presidenziali, informata, quantomeno sul piano organizzativo, al principio di collegialità<sup>798</sup>.

Sono comunque assegnati al Presidente della Giunta peculiari poteri connessi alla presidenza dell'organo giuntale come quelli di convocazione delle sedute, formazione dell'ordine del giorno, direzione delle sedute nonché i poteri di polizia delle sedute stesse. In alcuni statuti<sup>799</sup> è previsto che, in caso di parità, il voto presidenziale prevalga.

In considerazione della peculiarità della figura del Presidente bisogna ritenere che gli sia rimesso implicitamente<sup>800</sup> il potere di dirimere conflitti di competenza tra gli assessori<sup>801</sup>.

---

<sup>792</sup> *Ibidem*.

<sup>793</sup> Art. 47 St. Campania.

<sup>794</sup> T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, X ed., 2019, p. 83.

<sup>795</sup> Eccezionalmente l'art. 25 St. Lombardia prevede invece che “Il Presidente ha diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento generale, l'iniziativa delle leggi e di ogni altro atto di competenza del Consiglio”.

<sup>796</sup> Si consideri però, ai sensi dell'art. 32 l. 87/53, come la questione è promossa a opera del Presidente della Giunta, previa deliberazione della Giunta regionale. Sul punto C. cost. 25 febbraio 2016 n. 37. Si veda E. ROSSI, *Nel giudizio in via principale la costituzione in giudizio della Regione è di competenza del Presidente (e non della Giunta) regionale in Le Regioni* n. 3/16, p. 575.

<sup>797</sup> P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 195.

<sup>798</sup> Si veda art. 53 St. Veneto, art. 45 St. Emilia Romagna, art. 38 St. Toscana, art. 67 St. Umbria, art. 50 St. Campania e art. 35 Statuto Calabria.

<sup>799</sup> Si veda art. 45 St. Emilia Romagna, art. 69 St. Umbria, art. 50 St. Campania, art. 55 St. Basilicata e art. 35 St. Calabria.

<sup>800</sup> Per parte della dottrina a ben vedere tale potere spettava anche prima della riforma del 1999. Si veda E. SPAGNA MUSSO, *Corso di diritto regionale*, I ed., Cedam, Padova, 1983.

<sup>801</sup> F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)* cit., p. 207

Nello statuto piemontese tale potere è espresso ed è accompagnato da dei veri e propri poteri di avocazione degli atti degli assessori<sup>802</sup>.

Infine si noti come in alcune regioni si siano previste peculiari figure, non espressamente disciplinate dalla Costituzione quali il Vicepresidente o il Sottosegretario alla Presidenza della Giunta regionale<sup>803</sup>.

Sul piano organizzativo gli assessorati continuano a essere organi che nelle regioni ordinarie<sup>804</sup> non hanno sul piano formale alcuna rilevanza esterna. D'altronde si è osservato come la Costituzione non faccia alcun riferimento agli assessori, assegnando attribuzioni solo alla Giunta nella sua interezza. Nondimeno sul piano interno, in continuità con il passato, si è avuto una sostanziale settorializzazione, con un organo collegiale strutturato sulla falsariga dell'organizzazione ministeriale, in modo che a ciascun assessore è assegnato un settore dell'organizzazione ministeriale<sup>805</sup>. Parte della dottrina ha osservato, poi, come la collegialità della Giunta è messa in discussione anche sul piano esterno dall'ampio utilizzo dello strumento della delega in relazione a servizi amministrativi<sup>806</sup>.

Si può dire, in ultima analisi, come, all'interno dell'organo esecutivo regionale, il rapporto tra singoli assessori e Presidente sia oscillante tra un modello parlamentare e un modello presidenziale. Certamente singole previsioni statutarie hanno orientato singole esperienze in un senso o nell'altro in considerazione di una serie di fattori quali l'attribuzione al Presidente di poteri più o meno incisivi di direzione politica della Giunta, la conformazione dei poteri di revoca e nomina degli assessori, l'attribuzione, in determinati casi, dei già citati poteri esclusivamente presidenziali sul piano dell'iniziativa legislativa, di poteri di adozione di ordinanza<sup>807</sup> o di misure amministrative urgenti<sup>808</sup>. In ogni caso, a prescindere dalle singole previsioni statutarie, a ben vedere si può affermare in modo pacifico come siano le singole contingenze storiche e politiche a determinare i concreti equilibri e il concreto operare della forma di governo, in un quadro in cui troppo spesso il dibattito politico regionale è ancora pesantemente influenzato da equilibri politici nazionali<sup>809</sup>.

---

<sup>802</sup> Art. 51 St. Piemonte.

<sup>803</sup> Si veda art. 25 St. Lombardia e art. 45 St. Emilia Romagna.

<sup>804</sup> Ciò diversamente da quanto avviene nelle regioni a statuto speciale dove l'assessore rileva, oltre come membro del collegio, come titolare di un ufficio monocratico. Sul punto T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 83.

<sup>805</sup> *Ibidem*, p. 84.

<sup>806</sup> *Ibidem*.

<sup>807</sup> Si veda art. 42 St. Puglia secondo il quale il Presidente della Giunta "può adottare ordinanze di necessità e provvedimenti di urgenza salvo ratifica della Giunta regionale". Da questo punto di vista per una ricognizione dei provvedimenti di urgenza negli statuti regionali si veda M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali* in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 205. Tali tendenze, tra l'altro, oggi sembrano piuttosto comuni anche in capo al presidente del consiglio con riferimento all'utilizzo dello strumento del d.P.C.m. Sul punto si vedano due recenti contributi cfr. M. RUBECHI, *I decreti del Presidente, Studio su d.P.C.m., atti normativi del governo e dinamiche decisionali*, Giappichelli, Torino, 2022 e L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del presidente del Consiglio dei ministri* in Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

<sup>808</sup> Si veda, in tal senso, l'art. 41 St. Lazio che prevede come il Presidente della Giunta "Adotta misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi e alle sentenze della Corte costituzionale".

<sup>809</sup> D'altronde sul punto rimane ancora aperta l'antica diatriba relativa alla configurabilità di un concetto di forma di governo di cui sono elemento essenziale i partiti politici. Per un recente contributo di sintesi si veda S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti* in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, p. 11.

### 3. La nomina e la revoca degli assessori.

Prima della L. cost. 1/99 l'art. 122 Cost. prevedeva come "il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti". Si trattava di un sistema a conformazione tipicamente assembleare, senza che emergesse in modo netto il ruolo riservato al Presidente nella fase di formazione della Giunta. A seguito della riforma si è previsto come "il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della giunta". Si tratta di una disposizione innovativa, ormai pacificamente interpretata nel senso di prevedere in capo al solo presidente eletto direttamente dal corpo elettorale il potere di nomina degli assessori.

Questa interpretazione, per quanto logica e consequenziale, è stata oggetto di una pluralità di questioni che ha animato già i primi commentatori con riferimento all'estensione dei poteri di nomina o revoca anche al presidente non direttamente eletto. Si è ritenuto che la locuzione in oggetto facesse riferimento al solo presidente direttamente eletto, tanto che la norma relativa alla nomina e revoca degli assessori è stata definita dalla dottrina come una norma a derogabilità condizionata<sup>810</sup>, in quanto l'opzione di deroga porta con sé necessariamente l'adozione del modello assembleare.

Il potere di nomina è rimesso da tutti gli statuti al Presidente di regione, anche se vi sono sensibili varianti in ordine al ruolo riservato al Consiglio. La nomina degli assessori è sempre comunicata al Consiglio e tende a essere contestuale<sup>811</sup> alla presentazione del programma di governo, quasi a sancire una sorta di connubio indissolubile tra programma di governo<sup>812</sup> e assessori<sup>813</sup>.

Una prima variante sul punto è rappresentata dallo Statuto della regione Emilia Romagna<sup>814</sup> che impone al presidente non semplicemente di illustrare il programma di

---

<sup>810</sup> C. FUSARO, L. STROPPIANA, *Perfezionare la "forma di governo della transizione"* in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 1/01, p. 35.

<sup>811</sup> art. 41 St. Liguria, art. 51 St. Veneto, art. 44 St. Emilia Romagna, art. 63 St. Umbria e art. 33 St. Calabria.

<sup>812</sup> Sul tema dell'approvazione del programma di governo si sono espresse dapprima le sentenze nn. 372 e 379 del 2004 con riferimento, rispettivamente, allo Statuto toscano e allo Statuto emiliano, sancendo che, "l'eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante" (sent. 372/2004) e che "la mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico (certamente inammissibili, ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario), derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente, sta a dimostrare che si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio" (sent. 379/04). Per un commento sulle sentenze si veda E. VIGEVANI, *Autonomia Statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni* n. 4/05. Si veda in senso critico rispetto all'approvazione del programma di governo, A. CARDONE, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie* n. 1-2, 2005, p. 81.

La Corte con la successiva sent. 12/06 sullo Statuto abruzzese ha ribadito poi che l'approvazione del programma non può mai tradursi in una vera e propria mozione di fiducia iniziale.

<sup>813</sup> Q. CAMERLENGO, *I rapporti tra il presidente della giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, cit., p. 535.

<sup>814</sup> L'art. 44 St. Emilia-Romagna prevede che "Il Presidente della Giunta regionale assume le proprie funzioni all'atto dell'insediamento dell'Assemblea legislativa e nomina il vicepresidente e gli assessori entro sette giorni da tale data. Il Presidente illustra tempestivamente all'Assemblea il programma di governo e la composizione della Giunta motivando le scelte effettuate. L'Assemblea esamina entrambe le comunicazioni, sulle quali si apre il dibattito nelle forme e nei modi stabiliti dal Regolamento".

governo ma anche di motivare le scelte della compagine dell'esecutivo, prevedendosi poi che l'Assemblea possa esprimersi sul punto.

Ancor più significative appaiono le scelte effettuate dallo Statuto della Toscana<sup>815</sup> e della Campania<sup>816</sup> dove la nomina degli assessori è successiva all'esposizione del programma di governo. Questo può portare a una maggiore influenza degli orientamenti espressi dal Consiglio sulla formazione della squadra di governo, a discapito degli orientamenti espressi dal presidente. Tra l'altro mentre nello Statuto della Toscana l'influenza del Consiglio è ridotta in quanto il Presidente già propone al Consiglio i componenti della giunta e il Consiglio successivamente approva il programma e, discutendo il programma, si esprime indirettamente sul gradimento dei membri della Giunta, al contrario nello Statuto campano i nominativi dei membri della giunta non devono essere necessariamente preannunciati, avendo di conseguenza il Consiglio, almeno sul piano astratto, ancor più margine di influenza sulla composizione della compagine governativa. Tra l'altro, dopo le nomine, il Consiglio regionale può esprimere il proprio gradimento, che è presunto in caso di silenzio<sup>817</sup>. Laddove espressamente non sia dato gradimento il presidente ha comunque la facoltà di mantenere la nomina, dandone motivata comunicazione al Consiglio.

Bisogna precisare, poi, come molti statuti prevedono che la nomina degli assessori debba rispettare, ai sensi dell'art. 51 Cost., la presenza equilibrata dei due generi<sup>818</sup>.

La questione è risultata particolarmente delicata con riferimento alla possibile sindacabilità dell'atto di nomina che non rispettasse tali requisiti. Infatti la Corte costituzionale con la nota sent. n. 81/12 ha ritenuto che l'atto di nomina del Presidente della Giunta che non rispetti i vincoli statutari sia sindacabile a livello giurisdizionale. La Corte, di fatto, ha ribadito la natura precettiva della disciplina statutaria, ritenendo che l'esistenza di un potere politico non implichi *tout court* un'insindacabilità sul piano giurisdizionale, ben potendo essere il potere politico sottoposto a vincoli precettivi<sup>819</sup>.

---

<sup>815</sup> Art. 32 St. Toscana prevede che "Il presidente della giunta, nella prima seduta del consiglio, illustra il programma di governo e presenta il vicepresidente e gli altri componenti della giunta. Il programma di governo è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione. Il presidente nomina il vicepresidente e gli altri componenti della giunta dopo l'approvazione del programma di governo o comunque decorso il termine del comma 2".

<sup>816</sup> L'art. 46 St. Campania prevede che "nella seduta di insediamento il Presidente della Giunta regionale espone il programma di governo al Consiglio, che ne discute. Il Presidente della Giunta regionale nei dieci giorni successivi nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta, tra i quali un vice-presidente, e ne dà comunicazione al Consiglio regionale nella prima seduta successiva alla nomina per la espressione del gradimento di cui all'articolo 48".

<sup>817</sup> All'art. 48 St. Campania si disciplina il gradimento, applicato a tutte le procedure di nomina, prevedendosi che "Sulle nomine di competenza del Presidente della Giunta regionale e della Giunta, il Consiglio regionale esprime il suo gradimento, che deve essere reso entro trenta giorni dalla richiesta. Decorso tale termine, il gradimento si intende espresso in senso positivo. Se il Consiglio si esprime in senso contrario, il Presidente della Giunta può comunque confermare le nomine dandone comunicazione motivata al Consiglio".

<sup>818</sup> Si veda art. 53 St. Veneto, art. St. Emilia Romagna, art. 67 St. Umbria, art. 7 St. Marche, l'art. 46, St. Campania. Sul punto M.C. GRISOLIA, *Osservazioni sul principio delle pari opportunità negli statuti e sulla "lettura" della Corte costituzionale della fonte statutaria*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II*, in EUM Edizioni Università di Macerata, Macerata, 2007, p. 369.

<sup>819</sup> Si veda C. cost. 5 aprile 2012 n. 81 considerato in diritto 4.3. "La circostanza che il Presidente della Giunta sia un organo politico ed eserciti un potere politico, che si concretizza anche nella nomina degli assessori, non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato dal Presidente con l'atto di nomina degli assessori, ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione. L'atto di nomina degli assessori risulterà, dunque, sindacabile in sede giurisdizionale, se e in quanto abbia violato una norma giuridica." Per un commento sulla sentenza M. G. RODOMONTE, *Equilibrio di genere, atti*



Un altro aspetto che è necessario indagare ai fini di comprendere la tensione che caratterizza le forme di governo regionali tra forma parlamentare e forma assembleare è la possibilità di nomina di assessori esterni. Si è trattato di un'innovazione assai importante che, sulla scia di quanto già avvenuto nell'esperienza comunale, ha portato un'apertura delle giunte alla società civile e alle competenze provenienti dalla comunità ma che, parallelamente, ha spesso contribuito a rafforzare il ruolo del Presidente eletto.

L'espressione in oggetto è comunque ambigua in quanto di per sé si riferisce ad assessori non appartenenti ai consigli regionali. A ben vedere, però, la non appartenenza al Consiglio può essere dovuta a una pluralità di ragioni e non necessariamente ciò implica un'assenza di politicità dell'assessore. La dottrina ha distinto quattro tipologie di assessori, di cui tre sarebbero esterni al consiglio: gli assessori "tecnici" in senso proprio, gli assessori non appartenenti al consiglio ma "in quota" rispetto ad alcune forze politiche e gli assessori dimissionari<sup>820</sup>. A ben vedere solo i primi sono effettivamente soggetti estranei alla politica e scelti esclusivamente per le competenze tecniche o per la notorietà del soggetto nella comunità locale.

L'art. 126 Cost. non prevede alcuna limitazione in ordine alla nomina di assessori esterni, lasciando ampia libertà agli statuti. Gli statuti, tra l'altro, disciplinano, ai sensi dell'art. 122 c. 1 Cost. "le cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri della giunta nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica"<sup>821</sup>. Ciò nondimeno vi è chi ha osservato come in alcune regioni, almeno per un certo periodo, si siano formate prassi secondo le quali alla nomina come assessore è corrisposta sempre le dimissioni dalla carica di consigliere<sup>822</sup>.

Da ultimo bisogna ricordare come alcuni statuti hanno optato per imporre un limite al numero di assessori esterni. Lo statuto pugliese qualifica addirittura come eccezionale la possibile elezione di assessori esterni<sup>823</sup>. Tali limitazioni sono volte essenzialmente a evitare un'eccessiva torsione presidenziale del sistema<sup>824</sup>. Infatti, spesso, l'opzione in favore di tecnici è dovuta alla volontà del Presidente di inserire nella Giunta membri particolarmente fedeli<sup>825</sup>, estromessi dal circuito consiliare, che risultano più facilmente ricattabili. Nella prassi, in ogni caso, sono comunque i singoli rapporti di forza e la legittimazione del Presidente della Giunta a determinare gli assetti e gli equilibri dell'esecutivo e non è un caso

---

*politici e Stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sull'equilibrato presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 13/12.*

<sup>820</sup> B. BALDI, *Nuove giunte regionali e assessori esterni* in *Rivista Il Mulino*, n. 6/10, p. 1046.

<sup>821</sup> Si veda artt. 2 e 3 della L. n. 165/2004.

<sup>822</sup> B. BALDI, *Nuove giunte regionali e assessori esterni*, cit., p. 1048.

<sup>823</sup> Si veda come oggi l'art. 43 commi 5 e 5 bis preveda: "Possono essere nominati componenti della Giunta regionale esclusivamente i Consiglieri regionali. In deroga al comma 5, il Presidente della Giunta regionale può nominare assessori, in un numero non superiore a due, i cittadini in possesso dei requisiti di eleggibilità e compatibilità per la carica di Consigliere regionale". Per una ricostruzione dell'evoluzione normativa dello Statuto pugliese sul punto M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione* in *Le Regioni*, 4 agosto 2023, p. 748.

<sup>824</sup> B. BALDI, *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte a Statuto ordinario*, in *Le Istituzioni del Federalismo* n. 2/15, p. 472.

<sup>825</sup> M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione* cit., p. 746.

che talvolta, a fronte di elezioni plebiscitarie<sup>826</sup>, si siano avute delle giunte dalla composizione tecnica, con un assetto della forma di governo improntato a logiche presidenziali.

Per quanto concerne il potere di revoca l'art. 122 c. 5 Cost. prevede che il Presidente eletto revochi i componenti della Giunta. Ciò non ha impedito a gran parte degli statuti regionali di disciplinare una qualche forma di coinvolgimento del Consiglio regionale nell'esercizio di tale potere. Nella gran parte dei casi tale coinvolgimento è solo successivo, quando l'atto è già stato compiuto, al massimo prevedendosi che tale comunicazione debba essere tempestiva o comunque avvenire nell'immediatezza<sup>827</sup>. Altri statuti prevedono invece un coinvolgimento preventivo del Consiglio, che ha quindi modo di influenzare la decisione del Presidente<sup>828</sup> e, se del caso, di condizionarne il potere. Tali logiche non appaiono del tutto coerenti e rischiano di manifestare esternamente e politicizzare dissidi interni alla Giunta, minando la primazia della figura presidenziale.

Appare problematica poi la possibilità di revoca di alcune figure di spicco della Giunta quale il Vicepresidente, spesso dotato di una certa visibilità sul piano politico che precede l'elezione del Presidente stesso. In particolare il Consiglio di garanzia statutaria della regione Toscana, in un parere relativo all'esercizio del potere di revoca del Vicepresidente da parte del Presidente della Giunta, ha ritenuto che la figura del Vicepresidente non fosse sostanzialmente revocabile, in considerazione della sua "investitura popolare che discende dalla sua elezione diretta connessa a quella popolare"<sup>829</sup>, in considerazione sia dell'indicazione preventiva del Vicepresidente sotto l'allora legge elettorale da parte del candidato Presidente, sia in considerazione delle particolari prerogative statutarie a esso riconosciute<sup>830</sup>. Questa ricostruzione è stata però smentita dalla giurisprudenza amministrativa<sup>831</sup>, facendo leva sull'interpretazione necessariamente armonica con la Costituzione della normativa statutaria.

Più problematico invece appare l'istituto della censura individuale ovvero della possibilità da parte del Consiglio, attraverso una mozione, non semplicemente di criticare l'operato di un assessore, ma di sollecitare la sua revoca da parte del Presidente. Si tratta di un istituto accolto da molti statuti che, in astratto, avvicina molto la forma di governo al sistema parlamentare. Addirittura, in alcuni casi si utilizzano formule che evocano una vera e propria

---

<sup>826</sup> Si pensi al caso delle giunte presiedute da Vincenzo De Luca a seguito delle elezioni del 2015 in cui l'unico assessore politico è Fulvio Bonavitacola e a seguito delle elezioni del 2020 in cui gli unici assessori politici sono Fulvio Bonavitacola, Armida Filippelli e Nicola Caputo.

<sup>827</sup> Art. 41 St. Liguria, Art. 63 St. Umbria, art. 44 St. Abruzzo e art. 46 St. Campania.

<sup>828</sup> Art. 8 St. Marche prevede che "Il Presidente della giunta regionale può sostituire il Vicepresidente e gli assessori regionali previa comunicazione al Consiglio regionale per illustrarne le ragioni, in ordine alla quale si svolge un dibattito".

<sup>829</sup> Si veda Parere Consiglio di garanzia statutaria della Regione Toscana del 26 febbraio 2014

<sup>830</sup> Sul punto si veda G. TARLI BARBIERI, *Una questione "politicamente scottante" all'esame del collegio di garanzia statutaria della Toscana: la revoca del Vicepresidente della Giunta regionale* in *Le Regioni* n. 2/15, p. 553; E. ROSSI, *La forma di governo regionale* in P. CARROZZA, R. ROBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 23 e M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, cit., p. 111.

<sup>831</sup> TAR Toscana, sez. I sent. 23 settembre 2014 n. 443 secondo la quale l'interpretazione della normativa elettorale toscana deve essere ricondotta nel solco delle previsioni costituzionali, "diversamente opinando si configurerebbe una riduzione dei poteri del Presidente della Giunta (eletto a suffragio universale e diretto), in difformità dal sistema di ripartizione dei poteri delineato dall'art. 122 Cost.".

responsabilità individuale in capo al singolo assessore<sup>832</sup>. Bisogna precisare, però, che tutti gli statuti lasciano al Presidente la libera scelta di revocare o meno l'assessore, al massimo prevedendo in capo al Presidente un onere di riferire al Consiglio e di motivare la scelta. Di certo in nessun modo si potrebbe ammettere invece una forma di sfiducia individuale che si porrebbe radicalmente in contrasto con la forma di governo.

Da questo punto di vista la Corte costituzionale in modo assai chiaro nella sent. n. 12/06 sullo Statuto abruzzese ha precluso qualsiasi tipo di apertura verso la configurazione di una vera e propria sfiducia individuale chiarendo come “il principio funzionale largamente noto con l'espressione *aut simul stabunt aut simul cadent* esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio”<sup>833</sup>.

Ecco che alla luce della sentenza in oggetto bisogna, quantomeno nel sistema regionale, ritenere radicalmente esclusa qualsiasi forma di responsabilità individuale del singolo assessore. L'unica sfiducia possibile, secondo l'art. 123 Cost, è, infatti, quella verso il Presidente, che è “l'unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta”<sup>834</sup>.

#### 4. *Potere di revoca e sfiducia individuale. Prospettive alla luce della riforma costituzionale.*

Si può dire che, in caso di approvazione della riforma costituzionale, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio avrà come conseguenza un significativo avvicinamento della forma di governo statale alla forma di governo regionale. Tale avvicinamento, a ben vedere, in via di prassi e sul piano organizzativo è già avvenuto. Non è in discussione, infatti, salvo casi eccezionali, un progressivo rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio, il quale sempre più sembra porsi quale decisore politico<sup>835</sup>. Nondimeno, anche a fronte dell'approvazione della riforma, per quanto concerne gli assetti dell'esecutivo sembrano prevalere alcune differenze che a oggi sono essenziali.

In primo luogo, per quanto riguarda i procedimenti di revoca e di nomina dei ministri, non vi è dubbio che gli stessi siano rimessi formalmente comunque al Presidente della Repubblica al quale, pur a fronte della soverchiante legittimazione del Presidente del Consiglio, è

---

<sup>832</sup> L'art. 41 St. Liguria prevede che “Gli Assessori sono responsabili collegialmente degli atti della Giunta e individualmente degli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni loro attribuite o delegate”. L'art. 67 St. Veneto dispone che “Gli Assessori esercitano le funzioni ad essi attribuite dal Presidente, conformandosi alle direttive da questi impartite, e sono individualmente responsabili degli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni”. L'art. 46 St. Abruzzo prevede che “Gli Assessori esercitano le proprie funzioni secondo le direttive impartite dal Presidente della Giunta; sono responsabili collegialmente per gli atti della Giunta ed individualmente per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni loro delegate”.

<sup>833</sup> Cfr. C. cost. 20 gennaio 2006 n. 12 “L'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio”.

<sup>834</sup> *Ibidem*.

<sup>835</sup> Si veda per una recente ricostruzione della figura F. CLEMENTI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023.

formalmente rimesso, anche dopo l'eventuale approvazione della riforma, il potere di nomina e revoca<sup>836</sup>.

Per quanto riguarda poi la sfiducia individuale in capo al singolo ministro è d'uopo ricordare come i costituenti sul punto abbiano preferito evitare di "enunciare esplicitamente che la responsabilità politica, oltre che dell'intero Gabinetto, possa essere anche individuale, preferendo lasciare la questione a principi non scritti"<sup>837</sup>. Come noto, la questione è stata risolta con riferimento alla sent. 7/96 con la quale si è affermato la possibilità di una sfiducia individuale nei confronti del singolo ministro, ritenendola un elemento intrinseco della forma di governo. Ciò si ricaverebbe direttamente dall'art 95 c. 2 Cost. che prevede una forma di responsabilità individuale dei singoli ministri. La Corte poi, al fine di confortare questa affermazione, esplicitamente affermava che "laddove vi è indirizzo politico deve esservi responsabilità", legando indissolubilmente il rapporto fiduciario con il Parlamento a un effettivo esercizio di poteri decisionali e di indirizzo politico. Da questo punto di vista la Corte riteneva le previsioni contenute nei regolamenti parlamentari, quali fonti integrative, come ulteriore conferma dell'evoluzione degli assetti della forma di governo<sup>838</sup>.

Si pone il problema se queste affermazioni alla luce della riforma costituzionale, possano considerarsi ancora oggi attuali, specie se, come si affermava in Costituente, la questione deve essere lasciata a principi non scritti e quindi all'evoluzione dinamica della forma di governo.

Alcune argomentazioni potrebbero essere fatte a partire proprio dalla sent. 12/06 la quale censurava le disposizioni dello statuto abruzzese con riferimento alla previsione di una vera e propria forma di sfiducia individuale verso il singolo assessore. Tale censura certamente trovava la sua ragion d'essere essenzialmente nell'incompatibilità delle previsioni con il modello designato dalla Carta costituzionale con riferimento agli artt. 122, 123 e 126 Cost. La Corte sembrava imporre, infatti, una scelta radicale tra modello neoparlamentare e modello parlamentare, permettendo solo minimi adeguamenti senza la possibilità di adottare modelli intermedi<sup>839</sup>.

---

<sup>836</sup> Si veda la spinosa questione del caso Savona nel governo Conte I. In tal proposito E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri in Quaderni costituzionali* n. 3/18, V. ONIDA, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo in Quaderni costituzionali* n. 3/18, E. CATELANI, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo in Quaderni costituzionali* n. 3/18 e A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso "Savona" in Osservatorio Costituzionale* n. 2/18.

<sup>837</sup> Cfr. C. Cost. 18 gennaio 1996 n. 7. Per una ricostruzione sui lavori preparatori della Costituente con riferimento alla sfiducia individuale si veda F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 145.

<sup>838</sup> In considerazione del fatto che i regolamenti parlamentari, pur fonte insindacabile sul piano della legittimità costituzionale, non godono più di quell'autonomia garantita (C. Cost. 154/85) che gli derivava dalla centralità dell'organo parlamentare, potendo oggi pacificamente essere sindacati mediante conflitto di attribuzioni laddove menomino le prerogative di altri poteri. In particolare, l'introduzione della mozione di sfiducia individuale nasceva dalla necessità di evitare di sottoporre le mozioni volte a chiedere le dimissioni di un ministro alle ordinarie regole di votazione quali lo scrutinio segreto, con la conseguenza di trasformare tale votazione in un'occasione propizia per i franchi tiratori di colpire l'intero governo, di fatto portandolo alle dimissioni in elusione delle garanzie procedurali di voto dell'art. 94 Cost. Per questo prima la Giunta del Regolamento del Senato ha introdotto tale disciplina con un parere del 19 marzo del 1984 e poi la Camera ha codificato tale mozione all'art. 115 c. 3 e 4 r. C. Si veda N. LUPO-L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, III ed., 2018, p. 245.

<sup>839</sup> Per una critica a tale impostazione della Corte si veda A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali: a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria in [www.forumquaderniconstituzionali.it](http://www.forumquaderniconstituzionali.it)*.

Ciò nondimeno ripercorrendo alcuni passi della suddetta sentenza si possono riscontrare una serie di passaggi che sembrano mettere in discussione la stessa configurabilità logica, da un lato, di un vero e proprio rapporto fiduciario e, dall'altro, di conseguenza, di una sfiducia individuale nella forma di governo neoparlamentare.

La Corte costituzionale, infatti, ha avuto modo di osservare come il rapporto tra Presidente e Giunta si caratterizza per una “presuntiva unità di indirizzo politico” ovvero per una “presunzione di consonanza politica” al venir meno della quale risulta opportuno un nuovo voto popolare. Come alcuni hanno osservato<sup>840</sup> si tratterebbe di una nuova evoluzione del concetto di rapporto fiduciario, non più limitato al circuito Governo-Parlamento, ma caratterizzato dall'immissione di un nuovo soggetto ovvero il corpo elettorale a cui, in ultima analisi, è rimessa la sovranità.

A ben vedere sulla base di questi assunti, nella suddetta sentenza, si critica la stessa possibilità di configurare una forma di fiducia iniziale verso l'intera Giunta, ritenendosi che un assetto di questo tipo sia contraddittorio, in un sistema basato sul conferimento diretto al vertice dell'esecutivo di un mandato a governare e con una duplice legittimazione elettorale eguale e speculare di Presidente e Giunta<sup>841</sup>.

Venendo poi alla configurabilità di una sfiducia individuale del singolo assessore la Corte affermava come il principio del *simul simul* “esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali e accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante derivate dalla contemporanea investitura di Presidente e Consiglio”, con ciò di fatto ritenendo ontologicamente incompatibili con il sistema neoparlamentare rapporti fiduciari diversi che non leghino direttamente il Presidente con il Consiglio.

Il progetto di riforma costituzionale si è comunque mosso in una direzione di ibridazione ulteriore tra la forma neoparlamentare e quella propriamente parlamentare, prevedendo sia una fiducia iniziale verso l'intero governo sia mettendo in discussione lo stesso rapporto di *simul simul* prevedendo, a certe condizioni, la possibilità per un presidente non eletto di subentrare. In questo quadro, nonostante le affermazioni della sent. n. 12/06, rimanendo, quantomeno sul piano formale, invariati gli altri articoli della Costituzione sul governo e nella vigenza dell'art. 95 c. 2 Cost. risulta arduo, in apparenza, prospettare un *revirement* rispetto agli approdi della sentenza Mancuso. Bisogna comunque precisare che, come accennato, forme di responsabilità individuale degli assessori sono previste dagli statuti<sup>842</sup> nonostante in quel sistema, come detto, non sia certo configurabile un meccanismo di sfiducia individuale.

---

<sup>840</sup> M. TIMIANI, *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo* in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it).

<sup>841</sup> Cfr. C. Cost. 12/06 “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. Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso.” Così a ben vedere anche C. Cost. 2/04 sullo Statuto calabrese secondo la quale “Di certo in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto”.

<sup>842</sup> Si veda *supra*.

Inoltre, è utile ricordare che nel nostro sistema solo in un'occasione si è fatto uso della mozione di sfiducia e, come affermato dalla dottrina, si è trattato di uno “strumento di ultima istanza”, di “manutenzione della tenuta dell'indirizzo di governo”<sup>843</sup>, a fronte del rifiuto di dimissioni. In altre parole, l'ammissibilità della sfiducia individuale in quell'occasione più che mettere in discussione la collegialità del governo permetteva di ristabilire l'unitarietà dell'indirizzo politico. In questi casi con l'avvento della riforma il problema sarebbe facilmente risolto utilizzando direttamente il potere di revoca, al massimo ponendosi il problema di procedimentalizzare, sulla scia di quanto avviene in alcuni statuti regionali<sup>844</sup>, tale potere.

Ecco che concretamente l'unico caso in cui lo strumento potrebbe essere utilizzato, dopo l'eventuale riforma, sarebbe in ipotesi in cui manca il consenso del Presidente del Consiglio a revocare il ministro. In passato, di fronte a questa ipotesi, parte della dottrina affermava che la sfiducia verso il singolo ministro avrebbe dovuto avere come esito necessario quello delle dimissioni dell'intero governo in quanto la censura investirebbe anche il Presidente del Consiglio che non è stato in grado di prendere le distanze dal proprio ministro<sup>845</sup>. In questa ipotesi poi la sfiducia potrebbe provenire da forze di opposizione o magari da forze appartenenti alla maggioranza, che utilizzano la mozione di sfiducia come un modo per destabilizzare il governo<sup>846</sup>. Ancor più tali meccanismi sarebbero possibili laddove una forza politica della maggioranza, che non esprime il Presidente del Consiglio, sia particolarmente forte e veda la destabilizzazione del governo come un modo per capitalizzare consensi in eventuali future elezioni. Infatti, in quest'ipotesi la minaccia di dimissioni e di nuove elezioni da parte del Presidente risulterebbe un'arma spuntata. Bisogna quindi ritenere che, a fronte ormai di un espresso potere di revoca, la previsione di una sfiducia individuale potrebbe, da un lato, minare la collegialità del governo e soprattutto, dall'altro, seriamente minare l'autorevolezza e la legittimazione di un presidente del consiglio direttamente eletto dal corpo elettorale.

---

<sup>843</sup> G. GALAZZO, *A proposito del caso Bonafede: sull'esperienza della sfiducia individuale nel nostro sistema parlamentare* in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), n. 2/20. Si veda sul punto anche S. CECCANTI, *A proposito del caso Bonafede/1*, in [www.rivistaimulino.it](http://www.rivistaimulino.it), 21 maggio 2020.

<sup>844</sup> Si veda *supra*.

<sup>845</sup> Si veda T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, VII ed., 1992, p. 482. Tale affermazione non sarebbe invece condivisa da altri autori secondo i quali, pur rappresentando la revoca un giudizio politico negativo verso il *premier* che non ha rimosso il singolo ministro, l'istituto ben potrebbe convivere con il potere di revoca. Si veda V.S. LABRIOLA, *Profili di diritto comparato della revoca del ministro nella forma di governo parlamentare* in *Scritti in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, Vol. I, p. 758 e F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, cit., p. 48. Per una ricostruzione sul punto si veda S. MALLARDO, *Profili ricostruttivi dell'istituto della sfiducia individuale e del potere di revoca in epoca repubblicana* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 28/20, p. 153.

<sup>846</sup> Parte della dottrina giustifica comunque l'utilizzo della sfiducia individuale nell'ottica di rivolgere all'esecutivo una pressione mediatica ed indurlo a modificare le sue linee di azione o come uno strumento per indurre il ministro a “raddrizzare” le sue politiche, di modo che rispettino l'indirizzo del governo nella sua collegialità. Si veda N. LUPO, *A proposito del caso Bonafede/2*, in [www.rivistaimulino.it](http://www.rivistaimulino.it), 22 maggio 2020.

## LA DISCIPLINA ELETTORALE REGIONALE, TRA ELEZIONE DIRETTA DEL PRESIDENTE DELLA GIUNTA E COMPOSIZIONE CONSILIARE

di *Benedetta Travali*

SOMMARIO: 1. Introduzione: come il sistema elettorale regionale influisce sulla forma di governo statale? – 2. L’evoluzione della legislazione elettorale regionale dall’articolo 122 delle origini alla legge 108/1968. – 2.1 La legge 43/1995 e il suo “innesto” maggioritario. – 2.2 Il sistema elettorale delle Regioni ordinarie riformato ai sensi della legge costituzionale 1/1999. – 3. Da uno a molti: affinità e divergenze fra le Regioni in ordine ai sistemi elettorali “in senso stretto”... – 3.1 ... e in alcuni aspetti della “legislazione elettorale di contorno” – 4. Brevi cenni alla normativa elettorale delle Regioni a statuto speciale. – 5. Conclusioni.

### 1. *Introduzione: come il sistema elettorale regionale influisce sulla forma di governo statale?*

Il contributo che segue tenta di fornire una risposta all’interrogativo ad esso sotteso (corrispondente, com’è evidente, al titolo del presente paragrafo): che senso ha, in un’intera trattazione dedicata alla riforma del sistema parlamentare dello Stato, analizzare un aspetto, forse, da quest’ultima scollegato e, per di più, settoriale, quale la normativa elettorale delle Regioni?

Ebbene, l’utilizzo dell’avverbio dubitativo è d’obbligo, perché, come si cercherà di evidenziare nelle pagine che seguiranno, punti di contatto fra l’una e l’altra tematica esistono e sono in grado di offrire utili spunti di riflessione, stante l’ormai assodato intarsio<sup>847</sup> tra sistema elettorale e forma di governo, sia sul piano nazionale che territoriale.

Al di là della continuità fra politica nazionale e regionale<sup>848</sup>, il parallelismo fra i due livelli di governo interessa perché, nell’ordinamento delle Regioni, l’investitura popolare del vertice dell’Esecutivo, paventata dall’attuale maggioranza parlamentare, è realtà ultraventennale e (per ciò che riguarda quelle ad autonomia ordinaria<sup>849</sup>) affonda le sue radici nell’entrata in vigore della legge cost. 1/1999 (di profonda riforma degli artt. 122 e 123 Cost.). Non a caso, all’art. 5, essa postula<sup>850</sup> l’adozione di leggi elettorali regionali con cui si proceda ad eleggere,

---

<sup>847</sup> Sul legame di condizionamento reciproco fra legislazione elettorale e assetto istituzionale si vedano, su tutti, F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, p. 31 e ss., nonché la recentissima opera di E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 51 e ss. In riferimento, nello specifico, alla questione sul versante regionale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, fasc. 1, gennaio-febbraio 2013, p. 103 e ss. e la giurisprudenza costituzionale *ivi* richiamata.

<sup>848</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D’ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 255, secondo cui, in virtù di tale circostanza, le Regioni acquisiscono un duplice ruolo: *in primis*, possono configurarsi come sorta di “palestre”, volte alla “formazione del personale politico più promettente, in attesa del debutto nazionale”; *in secundis*, possono assurgere a “sedi per l’allocazione di politici difficilmente presentabili sulla platea della politica nazionale” (ipotesi, a detta dell’A., più frequente).

<sup>849</sup> Le Regioni a Statuto speciale sono state specificamente interessate dalla legge cost. n. 2/2001. La questione sarà, benché a grandi linee, esaminata nel paragrafo 4 di questo lavoro.

<sup>850</sup> Sia pur in via transitoria, trattandosi di un regime destinato a valere sino all’approvazione “dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell’articolo 122 della Costituzione, come sostituito

contestualmente e direttamente, sia il Consiglio che il Presidente della Giunta, il quale, per essere proclamato tale, dev'essere stato posto come candidato capolista alla Presidenza della Regione nel cd. "listino" ed aver ottenuto il maggior numero di voti validi.

Senza entrare, specificamente, nel merito della riforma costituzionale del '99 e della sua consequenzialità rispetto alla legge "Tatarella" (n. 43/1995), su cui ci soffermerà in seguito<sup>851</sup>, da queste prime informazioni è possibile desumere che l'innovazione istituzionale da essa introdotta fonda un modello di forma di governo basata su un esecutivo "di legislatura", con l'elezione diretta del suo organo apicale<sup>852</sup>.

Della medesima *ratio* è, evidentemente, informato l'A.S. n. 935, che, ove approvato, oltre a prevedere la contestuale elezione del Presidente del Consiglio e di entrambe le Camere, costituzionalizzerebbe un elemento identitario della disciplina elettorale, qual è il premio di maggioranza su base nazionale in tutti e due i rami del Parlamento, che garantisca la rappresentatività e la tutela delle minoranze linguistiche<sup>853</sup>. Dunque, se la riforma andasse in porto, emergerebbe da una disposizione costituzionale il vincolo ad adottare sistemi elettorali che, a prescindere dalla loro natura proporzionale o maggioritaria, sarebbero in grado di assecondare la formazione di stabili maggioranze attorno ai candidati Premier e, al tempo stesso, di garantire un'adeguata rappresentanza agli elettori. Per questo motivo (data anche la contiguità fra i due livelli di governo) la normativa regionale in tema di elezioni<sup>854</sup> si

---

dall'articolo 2 della presente legge costituzionale", cfr. art. 5, l. cost. 1/1999: in realtà, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, le Regioni non si sono affatto discostate dal modello *ivi* delineato.

<sup>851</sup> Cfr. par. 2.1 e 2.2 del presente contributo.

<sup>852</sup> Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 226 – 227, ove sono analiticamente elencate le caratteristiche di simile assetto e a cui, poiché il tema non rientra propriamente nell'oggetto di questo lavoro, si rinvia. Secondo L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, disponibile in <http://osservatoriosullefonti.it>, p. 1052, è ragionevole definirla come una forma di governo "del Presidente".

<sup>853</sup> Come si evince dall'art. 92, comma 2, risultante dall'A.S. n. 935: in origine, il disegno di legge governativo quantificava espressamente il premio di maggioranza al 55%, ma tale riferimento è stato espunto, in esito al vaglio effettuato dalla Commissione Affari costituzionali in sede referente. In proposito, cfr. il Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica (Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura) n. 251/1 del maggio 2024, disponibile su <https://www.senato.it>.

<sup>854</sup> In questa sede, ci si soffermerà essenzialmente sui cd. "sistemi elettorali in senso stretto", quindi sui meccanismi tecnici di trasformazione dei voti in seggi (la formula e il procedimento elettorale), nonché su alcuni elementi "di contorno" alla materia elettorale, quali le restrizioni all'elettorato passivo e l'incentivo alle pari opportunità tra donne e uomini nelle cariche elettive. In proposito, cfr., *ex multis*, S. DURANTI, *I sistemi elettorali*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 93 e ss., che distingue fra "formula elettorale", "sistema elettorale in senso lato" e "in senso stretto" e L. CASSETTI, *La parità tra donne e uomini nelle consultazioni elettorali: l'attuazione degli articoli 117, comma 7 e 51 della Costituzione*, in *Ibid.*, p. 189 e ss. In proposito, tuttavia, non può non essere menzionata la sentenza n. 151/2012, ove la Corte costituzionale, nel risolvere (nel senso dell'inammissibilità, della non fondatezza e della cessazione della materia del contendere) le questioni di legittimità costituzionale sollevate da quattro Regioni ordinarie avverso alcune disposizioni del decreto-legge n.78/2010, ha modo di chiarire che "l'espressione «sistema di elezione» utilizzata nell'art. 122, primo comma, Cost." comprende "tutti gli aspetti del fenomeno elettorale". Dunque, si riferisce "alla disciplina dei meccanismi che consentono di tradurre in seggi, all'interno di organi elettivi, le preferenze espresse con il voto dal corpo elettorale (sistema elettorale in senso stretto, riguardante il tipo di voto e di formula elettorale e il tipo e la dimensione dei collegi) [...], alla disciplina del procedimento elettorale [...], nonché a quella che attiene, più in generale, allo svolgimento delle elezioni (sistema elettorale in senso ampio)." In questa seconda accezione, inoltre, "la materia «sistema di elezione» (...) include, perciò, la normativa concernente le campagne elettorali per il rinnovo dei Consigli regionali ed il rimborso, ove previsto, delle spese sostenute dai movimenti e partiti politici per tali campagne.", cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 151/2012, *Considerato in diritto* n. 6.1.2., disponibile su <https://www.cortecostituzionale.it>. Per quanto concerne, invece, il dibattito dottrinale sviluppatosi all'indomani della riforma del Titolo V e avente ad



configura come un utile paradigma cui lo stesso legislatore elettorale statale potrebbe (e, forse, dovrebbe) fare riferimento.

## 2. *L'evoluzione della legislazione elettorale regionale: l'articolo 122 delle origini e la legge 108/1968.*

Il disegno regionalistico delineato in Assemblea costituente sviluppa enti territoriali muniti di autonomia politica, finalizzati, dunque, non solo e non tanto a garantire, meramente, un funzionamento statale più efficiente, quanto, piuttosto, ad “elaborare, adottare ed attuare un indirizzo politico proprio”<sup>855</sup>. È in quest’ottica che la Costituzione, a partire dalla sua entrata in vigore, conferisce alle Regioni un “potere di autorganizzazione”, unitamente al riconoscimento, in capo ai Consigli regionali, di autonomia statutaria, sia pur limitata al rispetto dei principi costituzionali e delle leggi ordinarie cui gli artt. 122 e 123 *pre-* riforma del 1999 rinviano<sup>856</sup>.

Nella sua formulazione originaria, infatti, l’art. 122 (co. 1) riserva alla “legge della Repubblica” la definizione del sistema di elezione, del numero dei consiglieri e dei casi di ineleggibilità e incompatibilità degli stessi (ciò a fronte di un articolo 123 delle origini in virtù del quale ogni Regione ha uno statuto, deputato, “in armonia con la Costituzione e con le leggi della Repubblica” a stabilire “le norme relative all’organizzazione interna della Regione”)<sup>857</sup>.

Insomma, nelle intenzioni del Costituente del 1948, la competenza legislativa in materia elettorale regionale spetta allo Stato, che, tuttavia (e nonostante l’approvazione della cd. “legge Scelba”, n. 62/1953, relativa all’istituzione e al funzionamento degli organi regionali), rimane inerte (come su tutto ciò che attiene, in generale, all’attuazione del Titolo V) sino al 1968, quando viene adottata la legge n. 108/1968, rubricata “Norme per l’elezione dei Consigli delle Regioni a statuto normale”. Si tratta di una legge dirimente, tanto che, secondo parte della dottrina, la sua adozione coincide con l’effettivo momento di nascita delle Regioni ordinarie<sup>858</sup>, considerato anche l’art. 22 della stessa, per cui le prime elezioni regionali avrebbero dovuto tenersi in contemporanea a quelle comunali e provinciali, “da effettuarsi

---

oggetto l’ampiezza della formula “sistema di elezione”, si veda la puntuale ricostruzione di G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Cedam, Padova, 2013, p. 23 e ss.

<sup>855</sup> Cfr. F. BASSANINI, *L’attuazione delle Regioni*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, p. 26.

<sup>856</sup> Cfr. G. PERNICIARO, *Op. cit.*, p. 2 e ss., la quale attua anche un *excursus* sul dibattito che porta all’approvazione, in Assemblea costituente, dell’art. 122.

<sup>857</sup> Com’è noto, con la legge cost. 1/1999, la locuzione “organizzazione interna delle Regioni” è sostituita dall’impiego della formula “forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”: il riformato articolo 123, insomma, valorizza fortemente l’autonomia statutaria regionale. Per altro, in quest’occasione si verifica, per la prima volta, l’inserimento in un testo normativo dell’espressione “forma di governo”, “categoria creata dalla dottrina costituzionalistica per indicare gli elementi caratteristici dell’assetto dei rapporti tra gli organi costituzionali (...) presente nei diversi ordinamenti e che consente di classificarli secondo una tipologia basata su quei determinati elementi (...)”, cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 28. Sull’opportunità di ricondurre la nozione di “forma di governo”, ammessa a livello statale, anche a quello regionale, si sono susseguite in letteratura, prima che la formula venisse costituzionalizzata nel 1999, molte voci discordanti, per un’accurata analisi delle quali si rimanda a M. OLIVETTI, *Op. cit.*, p. 130 e ss. ed E. GIANFRANCESCO, *Op. cit.*, p. 252, segnatamente la nota (3).

<sup>858</sup> Cfr. F. BASSANINI, F. PINTO, voce *Regione, 1) Organizzazione e funzioni*, in *Enc. Giur.*, XXX, Istituto dell’Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 1993, p. 1 e ss.

entro l'anno 1969 (...)"'. Oltretutto, "entro quella scadenza" sarebbe stata emanata una legge sulla finanza regionale. Ora, la circostanza per cui quest'ultima non sia stata adottata ha indotto il legislatore statale a rinviare nuovamente (nonché per l'ultima volta, dopo una serie di numerosi differimenti) le elezioni regionali dall'autunno del '69 alla primavera del '70, quando, non a caso, viene approvata la legge 16 maggio 1970, n. 281, che istituisce, di fatto, le Regioni ordinarie, a partire da una serie di provvedimenti sul loro ordinamento finanziario<sup>859</sup>.

Per quel che più interessa in questa sede, la legge 108/1968 introduce un sistema proporzionale, simile a quello previsto per l'elezione dei componenti della Camera dei Deputati<sup>860</sup>: anche in tal caso, infatti, sussiste la possibilità per l'elettore di esprimere più preferenze (sino a tre)<sup>861</sup> e non sono previste soglie di sbarramento. I seggi vengono ripartiti su base provinciale col metodo del quoziente *Hagenbach-Bischoff*; quelli che, eventualmente, residuino, sono recuperati in un apposito collegio unico regionale, per poi venire ripartiti col metodo del quoziente naturale e dei più alti resti (formula *Hare*).

La portata ampiamente proporzionale del sistema e, soprattutto, l'assenza di soglie in entrata configura una composizione consiliare altamente frammentata nella pluralità di formazioni partitiche cui è garantita, in virtù di entrambi i fattori, la rappresentanza. Se, da un lato, quest'ultima è una conseguenza positiva ed auspicabile dell'andamento del sistema elettorale, dall'altro comprime la governabilità, rendendo instabile l'azione di un esecutivo sovente alla mercé di gruppi consiliari che, pur se di piccole dimensioni, riescono ad imporre la propria linea sulla maggioranza, ad evidente detrimento dell'efficienza dell'amministrazione regionale<sup>862</sup>.

### 2.1. La legge 43/1995 e il suo "innesto" maggioritario.

Le patologie sopra descritte, sintomatiche di un bisogno generale e diffuso (a livello regionale non meno che statale, ove non dissimili risultano, com'è noto, gli effetti registrati<sup>863</sup>) di "stabilità governativa, di alternanza politico-programmatica e di

---

<sup>859</sup> In questo senso, G. PERNICIARO, *Op. cit.*, p. 6, segnatamente la nota n. 16.

<sup>860</sup> Tant'è che, anche per quanto concerne la forma di governo regionale "pre-'99", la dottrina allude, in maniera quasi del tutto univoca, ad un parlamentarismo debolmente razionalizzato, analogo a quello che vige nell'ordinamento statale, cfr., *ex multis*, P. VIRGA, *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949, p. 152 e ss. Una lettura parzialmente diversa, tendente ad attribuire rilievo maggiore alle Giunte nel funzionamento della forma di governo regionale, è quella (coeva, non a caso, all'iniezione maggioritaria di cui alla l. 43/1995), di T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 106 e ss.

<sup>861</sup> Si applica il «voto plurimo preferenziale categorico, cd. "di approvazione"», cfr. L. TRUCCO, F. BAILO, *cit.*, p. 1048.

<sup>862</sup> Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *I sistemi elettorali nelle Regioni a Statuto ordinario: un'analisi comparata*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 75, giugno 2016, p. 87.

<sup>863</sup> Si allude, evidentemente, al "consociativismo il cui aspetto deterioro fu portato alla luce da Tangentopoli", cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *Op. cit.*, p. 88. In effetti, la crisi del primo periodo istituzionale repubblicano non risparmia neppure i Consigli regionali, come testimoniato da G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2019, p. 151 - 152 e A. MORRONE, *Il regionalismo nella giurisprudenza sulla legislazione*, in *Associazione per gli Studi e le Ricerche parlamentari: Quaderno n. 27, Seminario 2023*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 74 -75.

semplificazione del quadro politico<sup>864</sup>, conducono all'adozione di un sistema elettorale finalizzato alla stabilizzazione dell'esecutivo, previa assicurazione al Presidente "indicato"<sup>865</sup> di una maggioranza certa.

La l. 43/1995 (cd. "legge Tatarella" dal nome del suo primo firmatario) novella, infatti, l'assetto di cui alla l. 108/1968, introducendo un sistema elettorale di tipo misto, "prevalentemente proporzionale quanto a rappresentatività delle forze politiche, tendenzialmente maggioritario quanto alla dinamica della competizione elettorale e all'impatto sulla formazione del governo regionale"<sup>866</sup>. La disciplina del '68 rimane in vigore per l'elezione dei 4/5 dei consiglieri, eletti col metodo proporzionale sopra richiamato, in liste provinciali, con qualche differenza di cui si dirà a breve. Il restante 1/5 (sul quale incide la vera novità introdotta dalla l. 43/1995), invece, è eletto in liste regionali bloccate<sup>867</sup>, attraverso un sistema maggioritario.

Tale assetto ricalca, evidentemente, quello delineato dalle leggi "Mattarella" per la composizione del Parlamento nazionale: l'80% dei seggi è attribuito con la formula del quoziente corretto "+1" in circoscrizioni provinciali, mentre il 20% residuo viene ripartito, a titolo di premio, al listino regionale (collegato a una o più liste delle circoscrizioni provinciali) che abbia conseguito il maggior numero di voti<sup>868</sup>.

È ammesso il voto disgiunto: l'elettore (che dispone di due voti, rispettivamente per il listino bloccato e per la lista provinciale), può votare una lista regionale e una lista provinciale ad essa non collegata. Altrimenti, può esprimersi a favore della sola lista provinciale (in quel caso, il voto si estende a quella regionale connessa alla prima) o soltanto per quella regionale, così come votare liste, associate fra loro, nell'una e nell'altra circoscrizione.

L'iniezione maggioritaria insita nella l. 43/1995 è rappresentata dallo scattare, in ogni caso, del premio di maggioranza, ancorché in misura variabile in riferimento a tre fattori: i seggi raggiunti dalle liste provinciali collegate a quella più votata nella circoscrizione regionale; i voti conseguiti da quest'ultima; i seggi totali, ottenuti dalle liste provinciali insieme alla lista regionale vincente<sup>869</sup>. L'ammontare complessivo del premio (il già ricordato 20% dei seggi) è acquisito dalle liste provinciali collegate che ottengano, nella sola parte proporzionale, meno del 50% dei seggi totali del Consiglio; qualora, invece, le stesse conseguano almeno la maggioranza assoluta dei seggi, il premio è dimezzato (10%), con conseguente elezione della sola metà dei candidati nella lista regionale.

---

<sup>864</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 41.

<sup>865</sup> Dunque non propriamente eletto perché, anticipando ciò che si dirà in seguito, il capolista della lista regionale bloccata (senza la possibilità, per l'elettore, di esprimere preferenze) è, in sostanza e vigente il "vecchio" art. 122 Cost., candidato alla presidenza, ma, appunto, "senza alcun obbligo formale", cfr. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *cit.*, p. 18.

<sup>866</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Riv. it. sc. pol.*, a. XXV, 3, dicembre 1995, p. 515 – 516, il quale, in realtà, preferisce utilizzare la formula «sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile».

<sup>867</sup> Concorrenti in un'unica circoscrizione corrispondente al territorio dell'intera regione, cfr. art. 1 l. 43/1995.

<sup>868</sup> Come osserva M. C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *cit.*, p. 71, in un sistema così congegnato "(...) i gruppi di liste provinciali coincidono con i partiti, mentre le liste regionali rappresentano le coalizioni."

<sup>869</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *cit.*, p. 521 - 522.

Questo meccanismo, comunque, tende a garantire un risultato certo, previa assicurazione alla coalizione vincente che lo necessiti, di un premio aggiuntivo: più precisamente, in tal caso si amplia il numero dei seggi consiliari in base ai voti ottenuti dal listino regionale e, a seconda che tale percentuale risulti inferiore o superiore al 40%, alla lista regionale e a quelle provinciali in *tandem* con essa si attribuisce il 55 o il 60% dei seggi.

In termini di composizione consiliare, ciò consente l'eventuale incremento, senza limiti nel massimo, del numero dei consiglieri<sup>870</sup>, in una dinamica elettorale sottesa ad "assicurare in ogni caso ... una quota di seggi nel consiglio regionale almeno del 55%" alle liste o coalizioni più votate nella competizione maggioritaria<sup>871</sup>. Si tratta, quindi, di un sistema fortemente *majority assuring*, ove il premio di maggioranza scatta, appunto, in ogni caso, cioè anche quando, paradossalmente, la coalizione connessa al candidato Presidente vincente, a causa dei voti disgiunti o di quelli ai soli candidati Presidenti, ottenga meno voti di un'altra<sup>872</sup>.

A sua volta, il capolista del listino regionale vincente, grazie al binomio "premio di maggioranza - candidatura bloccata", diviene *de facto* prima il candidato e, poi, l'eletto alla Presidenza della Giunta<sup>873</sup>: un sostanziale passo in avanti verso quel direttismo che assumerà forma costituzionale nel 1999<sup>874</sup>.

Per quanto riguarda gli altri aspetti, la l. 43/1995 riduce la possibilità di esprimere le preferenze nella parte proporzionale (da tre ammesse nella normativa del '68 ad una soltanto) e introduce, *ivi*, uno sbarramento basato sulla conquista, singolarmente, di almeno il 3% dei voti validi nell'intera regione o, in alternativa, sul collegamento ad una lista regionale che abbia ottenuto più del 5%<sup>875</sup>. Una simile dinamica delle soglie di sbarramento spinge i partiti ad un'aggregazione "centripeta"<sup>876</sup> che, sebbene bipolarizzi l'offerta elettorale, non riesce, comunque, ad eliminare del tutto la frammentazione, poiché avvantaggia le piccole formazioni politiche, dotate di scarso seguito elettorale ma con elevato potenziale di coalizione, alle quali è, in ogni caso, assicurata la rappresentanza consiliare<sup>877</sup>. Il che

---

<sup>870</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in *Le Regioni*, Fascicolo 6, dicembre 2020, p. 1280.

<sup>871</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *Op. e loc. ult. cit.*, ove l'A. paventa l'esistenza di un "doppio premio" per realizzare l'obiettivo indicato: il primo, appunto, intero o dimezzato e, in subordine, il secondo, per il partito o la coalizione che, pur avendo vinto, non abbia raggiunto il 55% dei seggi.

<sup>872</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. e loc. ult. cit.* Secondo A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *cit.*, p. 227, ciò costituisce un'evidente violazione del principio di monotonicità, in relazione al quale "(...) se in una votazione un'alternativa consegue un certo risultato non può peggiorare tale risultato in un'altra votazione in cui - *ceteris paribus* - prenda più voti" e si verifichi, dunque, la costituzionalmente dubbia circostanza per cui a più suffragi corrispondano meno seggi.

<sup>873</sup> Diversamente, i candidati regionali, che nelle intenzioni del legislatore dovrebbero comporre la "squadra" del Presidente in Giunta, nella prassi sono considerati alla stregua di "un sottotipo di eletti", poiché non destinati al voto di preferenza, cfr. M. C. PACINI, *cit.*, p. 74, ove l'A. menziona come, d'altronde, il listino sia divenuto "una sorta di camera di compensazione... tra le componenti politiche della coalizione."

<sup>874</sup> E che, invece, risulta già presente a livello comunale, stante l'introduzione, con la l. 81/1993, dell'elezione diretta dei Sindaci tramite sistemi elettorali misti, cfr. C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 223 e ss.

<sup>875</sup> Come evidenzia, ancora, R. D'ALIMONTE, *cit.*, p. 519, il collegamento è "una vera e propria ancora di salvezza" per le formazioni politiche piccole, ma dotate di un grande potenziale di coalizione.

<sup>876</sup> Nell'accezione di G. SARTORI, *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Editrice Universitaria, Firenze, 1965, p. 130 e ss.

<sup>877</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *cit.*, p. 519.

costituisce un ostacolo per la tenuta dell'esecutivo e, soprattutto, per la sua reale efficienza<sup>878</sup>, poiché il Presidente della Giunta, malgrado la demo-designazione (che, comunque, è una qualifica ben diversa dalla demo-elezione) si ritrova a mediare di volta in volta con una maggioranza ampia e disgregata. Tale aspetto non sembra mitigato neppure dalla cd. "clausola antiribaltone"<sup>879</sup> (antesignana del principio del *simul - simul*) contenuta nell'art. 8 della l. 43/1995, per cui la rottura, per qualsiasi motivo, del rapporto fiduciario fra Giunta (*rectius*, il suo vertice) e Consiglio abbrevia da cinque a due anni la permanenza in carica di quest'ultimo.

## 2.2. Il sistema elettorale delle Regioni ordinarie riformato ai sensi della legge costituzionale 1/1999.

L'inefficacia dei congegni elettorali volti ad arginare le derive assemblearistiche della forma di governo regionale conducono, solo quattro anni dopo la legge Tatarella, all'approvazione della l. cost. 1/1999, con la quale l'ordinamento delle Regioni è traghettato "oltre le colonne d'Ercole del parlamentarismo"<sup>880</sup>.

In base al riformato art. 122 (comma 5) della Costituzione, gli elettori, salvo che lo Statuto disponga diversamente, designano non più soltanto i membri del Consiglio, ma anche (e soprattutto) il Presidente della Giunta, "eletto a suffragio universale e diretto"<sup>881</sup>e, in quanto tale, provvisto del potere di nomina e revoca degli altri componenti dell'esecutivo. Alla previsione *ivi* indicata si affianca il nuovo art. 126, co. 4, che lega per l'intera legislatura il Consiglio al Presidente col principio, già richiamato, dell'«*aut simul stabunt aut simul cadent*», per cui all'interruzione per sfiducia, impedimento permanente, morte o dimissioni volontarie del suo mandato consegue, unitamente alle dimissioni della Giunta, lo scioglimento del Consiglio. Il rapporto fra i due organi, adesso legittimati allo stesso modo dal corpo elettorale, diviene inevitabilmente più stretto, con una maggioranza molto più restia a tenere sotto scatto il proprio Presidente.

Contemporaneamente, la l. cost. 1/1999 realizza un singolare sdoppiamento delle fonti deputate a disciplinare due ambiti intrinsecamente connessi<sup>882</sup>, devolvendo allo statuto la

<sup>878</sup> Cfr. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., p. 19.

<sup>879</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, cit., p. 259.

<sup>880</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, cit., p. 256.

<sup>881</sup> Cfr. art. 122, co. 5, Costituzione, come modificato dall'art. 2 della l. cost. 22/11/1999, n. 1.

<sup>882</sup> Non è questa la sede per trattare dell'opportunità o meno di tale scelta da parte del riformatore del '99. Per una lettura critica in merito alla biforcazione fra la disciplina della forma di governo e quella elettorale, si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, Fascicolo 3 – 4, maggio – agosto 2000, p. 574 e ss., nonché a M. LUCIANI, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, III, Giuffrè, Milano, 2010, p. 578 e ss. In proposito, occorre comunque ricordare che la Corte costituzionale, nella sent. n. 2/2004, ha perentoriamente chiarito che «...non si può pretendere in nome della competenza statutaria in tema di "forma di governo", di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie», stante la pari ordinazione fra il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122. Di conseguenza, «anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. (...)», cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 2/2004, *Considerato in diritto* n. 8. Il rapporto fra statuto e legge elettorale, d'altronde, non

definizione della forma di governo e del numero dei seggi consiliari<sup>883</sup> e relegando la legge regionale a dettare la normativa elettorale (compresi due aspetti “di contorno” della stessa, quali i casi di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente, dei consiglieri e dei membri della Giunta<sup>884</sup>), nei limiti dei principi fondamentali individuati con legge statale<sup>885</sup>. In ogni caso (cfr. par. 1 del presente lavoro), si tratta di un regime destinato ad operare solo dopo l’approvazione dei nuovi statuti e l’adozione delle nuove leggi elettorali. Sino a quel momento, perdura la vigenza della l. 43/1995, con l’aggiunta, oltre alla candidatura *de jure* alla Presidenza del capolista del listino regionale, della cd. “clausola del secondo arrivato”, cui si riserva, *ex lege*, l’ultimo seggio spettante alle liste circoscrizionali collegate col candidato Presidente o, in alternativa, quello conferito col resto in sede di collegio unico regionale (art. 5, co. 1, l. cost. 1/1999).

Ciononostante, le 15 regioni ordinarie declinano la propria potestà legislativa in ambito elettorale in modo non dissimile da quanto previsto nella l. Tatarella, logica fonte di ispirazione a fronte di statuti che confermano la demo - designazione del Presidente, nonché di una legge - cornice (l. n. 165/2004) che, limitandosi all’essenziale<sup>886</sup>, menziona, fra i principi fondamentali in materia, la necessità di agevolare “la formazione di stabili maggioranze in Consiglio” e “assicurare la rappresentanza delle minoranze”<sup>887</sup>.

Tali indicazioni di principio, unitamente alla contestualità dell’elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta (se per quest’ultimo è previsto il suffragio universale diretto)<sup>888</sup> e al

---

può che essere ricostruito in termini di reciproca interferenza, proprio perché si tratta di fonti per le quali due norme costituzionali (in quanto tali, equi ordinate) stabiliscono due diversi oggetti di disciplina. Allo stesso tempo, tuttavia, dal carattere “fondamentale” dello Statuto, attestato in questi termini dalla giurisprudenza costituzionale e dalla dottrina, si desume l’esistenza di un rapporto gerarchico, *rectius*, una subordinazione quasi fisiologica della disciplina elettorale rispetto alla fonte statutaria, poiché solitamente quest’ultima prevede l’approvazione a maggioranza assoluta o qualificata della legge elettorale o, comunque, tramite un procedimento aggravato (cd. “subordinazione procedurale”). Di conseguenza, la normativa sul sistema d’elezione dovrebbe essere adottata dopo o almeno in contemporanea con lo statuto, cfr. G. PERNICIARO, *cit.*, p. 56 e ss. e Corte costituzionale, sentenze n. 196/2003 e 4/2010.

<sup>883</sup> Il quale, dunque, non risulta più sulla base dei criteri indicati dall’art. 2 della l. 108/1968.

<sup>884</sup> Benché, come sottolinea M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, Fascicolo 4, luglio – agosto 2004, p. 846 – 847, l’art. 122 escluda l’elezione popolare diretta della Giunta, quasi che il legislatore costituzionale si sia “diligentemente preoccupato di porre l’accento su oggetti...che, come si è detto, non esistono in natura.”

<sup>885</sup> Dunque, la riforma del ’99 attribuisce potestà legislativa alle Regioni in materia di “sistema di elezione” e di “casi di ineleggibilità ed incompatibilità” del Presidente, degli altri componenti della Giunta e dei consiglieri, sottraendola all’esclusiva legislazione dello Stato (in evidente anticipazione della riforma dell’art. 117, operata ai sensi dell’art. 3, l. cost. n. 3/2001), cfr. G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 184.

<sup>886</sup> Perché se la formula “sistema di elezione” fosse interpretata dal legislatore statale (chiamato a dettare la norma - cornice) come comprensiva anche del “sistema elettorale in senso ampio”, il passaggio dallo Stato alle Regioni della competenza legislativa residuale in materia risulterebbe svuotato, considerato che «(...) tanto più sarà esteso l’ambito materiale rientrante nel “sistema di elezione”, quanto più la legislazione regionale in materia elettorale sarà circoscritta al solo dettaglio». Il che produrrebbe un evidente cortocircuito con la definizione, rimessa agli statuti, dell’assetto istituzionale, nonché una lesione dell’autonomia statutaria e legislativa regionale, cfr. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, p. 230.

<sup>887</sup> Cfr. art. 4, co. 1, lett. a), l. n. 165/2004, in riferimento al quale cfr. F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a) comma 1, dell’art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro...cit.*, p. 115 e ss.

<sup>888</sup> Cfr. art. 4, co. 1, lett. b), l. n. 165/2004 e, in proposito, F. DRAGO, *Commento alla lettera b), comma 1, dell’articolo 4. Il principio della contestualità e i termini per l’elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in *Ibidem*, p. 142 e ss.

divieto di mandato imperativo<sup>889</sup> risultano, come vedremo nel paragrafo successivo, in gran parte ottemperate dall'ingegneria elettorale regionale, specialmente nell'introduzione ovunque del premio di maggioranza, quasi sempre di stampo *majority assuring*<sup>890</sup>.

### 3. *Da uno a molti: affinità e divergenze fra le Regioni in ordine ai sistemi elettorali "in senso stretto"...*

L'applicazione dell'art. 122 Cost. nelle quindici regioni ad autonomia ordinaria risulta, tutto sommato, uniforme: in ognuna di esse, infatti, si verifica l'elezione diretta del Presidente della Giunta, contestualmente al Consiglio regionale. Se, anche per quanto concerne la natura della formula elettorale, la scelta risulta unanime verso un proporzionale con soglie di sbarramento e premio di maggioranza, cambiano, tuttavia, le modalità di quantificazione ed espressione di tali correttivi in uscita, così come di quelli in entrata. Prima di addentrarsi nelle varie ramificazioni assunte da questi aspetti, più propriamente tecnici, occorre tener conto del fatto che tutte le regioni ordinarie risultano, ad oggi, munite di una legge elettorale *ad hoc*, con il conseguente (soltanto formale) superamento delle ll. nn. 108/1968 e 43/1995, nonché dell'art. 5 della l. cost. 1/1999: l'ultima in questo senso è stata il Piemonte, con l'approvazione della l. r. 19 luglio 2023, n. 12. Poiché è stata adottata nell'imminenza delle regionali del 2024, la normativa conferma la "discutibile" tendenza (tanto diffusa da assumere i contorni di una vera e propria prassi) dei consigli di dotarsi di leggi elettorali poco prima della fine della legislatura, in evidente contrasto con quanto previsto dal "Codice di buona condotta elettorale", che vieta di modificare gli elementi fondamentali della disciplina sulle elezioni nell'anno che le precede<sup>891</sup>.

Veniamo, adesso, agli aspetti di dettaglio delle leggi elettorali regionali. Come detto, si nota il *favor* del legislatore verso la conservazione dell'assetto proporzionale in circoscrizioni corrispondenti al territorio delle province, (l'accesso alle quali è subordinato al superamento di determinate soglie) e di quello maggioritario in sede regionale.

Dal punto di vista dei "correttivi in entrata", posti in ossequio alle logiche di rappresentatività tutelate dalla l. n. 165/2004, è logico far riferimento al voto disgiunto e a quello di preferenza. Il primo è vietato in Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise e Umbria: la ritrosia nei confronti di un simile istituto può essere ricondotta all'utilizzo "localistico - clientelare" e "deresponsabilizzante" del medesimo in determinate aree, unito al rischio, in esso insito, dell'aumento esponenziale del grado di personalizzazione del voto, in un contesto basato sull'investitura popolare del vertice dell'esecutivo<sup>892</sup>. Rilievi non dissimili, a ben vedere, possono muoversi a proposito del voto di preferenza nella lista circoscrizionale, il quale, tuttavia, è ammesso in ogni regione, di solito (ma non sempre) accompagnato da

---

<sup>889</sup> Cfr. art. 4, co. 1, lett. c), l. n. 165/2004, nonché S. DURANTI, *Commento alla lettera c), comma 1, dell'articolo 4. Il divieto di mandato imperativo nella prassi politica e nella teoria costituzionalistica italiana*, in *Ibid.*, p. 149 e ss.

<sup>890</sup> Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *cit.*, p. 89.

<sup>891</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.*, p. 191.

<sup>892</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.*, p. 190.

congegni volti a tutelare le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive<sup>893</sup>.

Sul versante dei “correttivi in uscita”, preposti all'incentivo di una stabile governabilità, oltre alle soglie di sbarramento, che operano sempre, a livello provinciale e regionale, sia pur in quantificazioni e modalità differenti (anche se si attestano, in media, da un minimo del 3 ad un massimo dell'8% per le liste singole e dal 5 al 10% per quelle in coalizione), specifica menzione va al premio di maggioranza, accolto in tutte le leggi elettorali regionali, con qualche peculiarità.

In Toscana si atteggia in modo variabile, oscillando fra il 57,5 e il 60% dei seggi, a seconda che la lista o la coalizione collegata al candidato Presidente eletto ottenga, rispettivamente, dal 40 al 45% dei voti o più del 45%. Se la soglia del 40% non è raggiunta da nessun candidato alla Presidenza, scatta il ballottaggio fra i due candidati che abbiano registrato le cifre elettorali più alte: la coalizione o lista appaiata al vincitore ottiene, all'esito del secondo turno, il 57,5% dei seggi. La previsione toscana del doppio turno è, al momento, unica nel panorama del diritto elettorale regionale.

Nelle Marche opera un premio variabile non *majority assuring*, in quanto destinato ad entrare in gioco solo se la lista/coalizione vincitrice si attesta su, almeno, il 40% dei voti validi, corrispondenti al 53,3% dei seggi. L'ammontare del premio sale al 56,6% dei seggi, se i voti acquisiti vanno dal 40 al 43%; dal 43% in avanti, i seggi conquistati sono pari al 60%.

Parimenti non *majority assuring* risultano i premi nelle Regioni Basilicata, Lazio, Liguria, Molise e Piemonte: in tali casi, si registra un meccanismo definito in dottrina “Tatarella limitato”<sup>894</sup>, perché se la lista/coalizione collegata al candidato Presidente eletto non raggiunge la maggioranza assoluta, nonostante l'assegnazione integrale del 20% dei seggi del listino regionale, non si verifica l'incremento del numero degli scranni consiliari, fissato dai rispettivi statuti. Di conseguenza, potrebbero costituirsi governi “di minoranza”<sup>895</sup>.

In Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia, invece, si applica il cd. “Tatarella invertito”<sup>896</sup>: in caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta, i seggi a tal fine necessari vengono sottratti alle liste di minoranza, fino al conferimento del 55 o 60% (a seconda che i voti ottenuti siano inferiori o superiori al 40%) dei seggi alla lista/coalizione del Presidente eletto.

Il sistema elettorale pugliese e quello veneto articolano su tre scaglioni lo strumento premiale. In Puglia la soglia più alta è raggiunta al conseguimento di più del 40% dei voti, cui consegue l'assegnazione del 58% dei seggi. Il secondo scaglione va dal 35 al 40% dei voti validi, in ragione dei quali il premio consiste nel 56% dei seggi, ridotto al 54% in caso di vittoria con meno del 35% dei suffragi a favore. Il Veneto, invece, applica soglie superiori: chi conquista una cifra uguale o maggiore al 50%, guadagna il 60% dei seggi; se i voti validi

---

<sup>893</sup> Che si traducono, essenzialmente, nell'annullamento della seconda preferenza, qualora propenda per un candidato di genere diverso da quello preferito in prima battuta: la matrice della cd. “doppia preferenza di genere” è rinvenibile nella legge elettorale della Regione Campania (l. r. n. 4/2009, art. 4, co. 3).

<sup>894</sup> Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *cit.*, p. 95.

<sup>895</sup> Come avvenuto, per esempio, all'esito delle elezioni del 2018 in Lazio, quando la coalizione di centro - sinistra collegata all'eletto Presidente Zingaretti non ha ottenuto la maggioranza assoluta, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.*, p. 199. In riferimento al “Tatarella limitato”, cfr. anche P. MAZZINA, *Maggioranza e minoranze nei modelli elettorali regionali: la mediazione politica come metodo*, in *Costituzionalismo.it*, Fascicolo 2, 2017, p. 79.

<sup>896</sup> Cfr. N. A. CUNIAL, R. TERREO, *cit.*, p. 97.



registrati vanno dal 40 al 50%, si ottiene il 57,7% dei seggi; al contrario di quanto avviene in Puglia, la fascia minore è del 40% dei voti, al di sotto della quale si attribuisce il 55% dei seggi.

Infine, l'Abruzzo, la Campania e l'Umbria prevedono, semplicemente, che la lista/coalizione collegata al Presidente eletto ottenga in premio il 60% dei seggi, con evidenti rischi in termini di torsività del sistema.

### 3.1. ...e in alcuni aspetti della "legislazione elettorale di contorno".

Già si è detto che la dottrina maggioritaria inserisce nel novero della "legislazione elettorale di contorno" tutto quanto risulta collaterale alla matematica trasformazione dei voti in seggi, dunque ciò che è racchiuso nelle "altre regole" in materia elettorale: le cause ostative all'eleggibilità; la tutela della parità di genere nelle istituzioni rappresentative; le campagne elettorali (ivi comprese le primarie<sup>897</sup>) e la disciplina dei partiti; il contenzioso elettorale<sup>898</sup>.

Fra i numerosi aspetti sopra elencati, il paragrafo in oggetto tratterà soltanto dei primi due: la scelta è obbligata dalla constatazione per cui, in effetti, l'ingerenza delle Regioni (per quanto non particolarmente incisiva) ha riguardato, essenzialmente, soltanto i limiti all'elettorato passivo e le pari opportunità.

Per quanto concerne la disciplina dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, occorre ribadire, ancora una volta, che solo a partire dalla l. cost. 1/1999 le regioni ordinarie hanno acquisito potestà legislativa in materia, nei limiti dei principi fondamentali di cui alla summenzionata l. 165/2004<sup>899</sup>.

Anzitutto, la legge - cornice (art. 2, co. 1, lett. a)) impone al legislatore regionale di individuare specificamente i casi di ineleggibilità ed incompatibilità, chiarendo che i primi sono volti ad evitare che un candidato, "anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni", sfrutti il proprio ruolo o funzione per fare pressione sull'elettorato, esercitando un'indebita *captatio benevolentiae* o inducendo un diffuso *metus publicae potestatis*, tali da alterare la *par condicio* con gli altri candidati e i secondi escludono il cumulo contemporaneo di funzioni inconciliabili<sup>900</sup>. Tra gli altri principi, è disposta l'inefficacia delle cause di ineleggibilità, laddove l'interessato cessi dalle attività o dalle funzioni "non oltre il giorno

---

<sup>897</sup> Introdotta *ex lege* in Toscana (l.r. n. 70/2004, abrogata dalla l.r. n. 51/2014) e in Calabria (l.r. n. 25/2009, successivamente modificata), per l'analisi delle quali si rinvia, rispettivamente, a C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 3, giugno 2005, p. 441 e ss. e a L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Ibid.*, a. XXXVIII, n. 3, maggio 2010, p. 687 e ss.

<sup>898</sup> Cfr. G. PERNICIARO, *cit.*, p. 133 e ss.

<sup>899</sup> La quale, invece, esclude che l'incandidabilità "per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione" ricada nella sfera della legislazione concorrente, preferendo affidarla alla competenza statale, cfr. art. 2, co. 1, l. n. 165/2004. L'incandidabilità è una particolare specie di "ineleggibilità rafforzata", la cui disciplina, inizialmente prevista solo in ambito regionale e locale, è stata estesa, ai sensi del d.lgs. n. 235/2012, alle elezioni nazionali, nel tentativo di uniformarla tra i diversi livelli di governo, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.*, p. 26 e ss.

<sup>900</sup> Amplissima la letteratura in merito alla differenza ontologica fra le due cause ostative all'elettorato passivo: tra le tante, si considerino le ricostruzioni di G. E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 31 e ss.; L. IMARISIO, *Ineleggibilità e incompatibilità politico - istituzionali. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2008, p. 24 e ss.; N. LUPO, G. RIVOSECCHI, *La incandidabilità alle cariche elettive e i divieti di ricoprire cariche di governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6/2013, p. 590 e ss.

fissato per la presentazione delle candidature” e, in ogni caso, nel rispetto del principio del mantenimento del posto di lavoro pubblico o privato del candidato (art. 2, co. 1, lett. b)).

Inoltre, (art. 2, co. 1, lett. c)) si prevede l’equiparazione fra l’ineleggibilità sopravvenuta e l’incompatibilità, con l’estensione alla prima del regime applicato alla seconda, alla stregua di quanto previsto dalla l. 154/1981 (“Norme in materia di ineleggibilità e incompatibilità alle cariche di consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale e in materia di incompatibilità degli addetti al SSN”)<sup>901</sup>. Si rimette, poi, alla competenza dei Consigli regionali la decisione sulle cause di ineleggibilità dei propri componenti, ferma restando la potestà dell’autorità giudiziaria a decidere sui relativi ricorsi e la garanzia del mantenimento della carica fino alla pronuncia definitiva (art. 2, co. 1, lett. d)). In ogni caso, si ammette la possibilità, per ciascuna Regione, di introdurre discipline differenti in ordine ai limiti all’eleggibilità, da un lato, del Presidente della Giunta e, da un altro, dei Consiglieri (art. 2, co. 1, lett. e)).

Infine (art. 2, co. 1, lett. f)), si prevede che il Presidente della Giunta, la cui investitura sia stata diretta, sia non immediatamente rieleggibile quando sia scaduto il suo secondo mandato consecutivo.

Il regime delle incompatibilità di cui, specificamente, all’art. 3, l. 165/2004, individua, in gran parte, gli stessi principi dell’articolo precedente. All’infuori di queste ipotesi, considera l’eventualità di prevedere come incompatibili la carica di assessore e quella di consigliere (lett. c). Oltretutto (lett. d)), prescrive l’osservanza di due determinati criteri in relazione all’incompatibilità per litispendenza con la Regione: se l’interessato è parte attiva della lite, si configura un’effettiva causa di incompatibilità; se non lo è, si ha incompatibilità soltanto se la lite è conseguente o promossa a seguito di “giudizio definito con sentenza passata in giudicato”. Alla lett. g), l’art. 3 fissa le indicazioni cui la legge regionale deve attenersi per la fissazione di un termine entro il quale esercitare l’opzione o far cessare la causa che ha determinato l’incompatibilità: non più di trenta giorni dall’accertamento di suddetta causa.

Ora, la scarsa restrittività di tali prescrizioni non renderebbe inverosimile l’ipotesi in cui le cause ostative all’eleggibilità in una determinata legge regionale risultino, per la legge di un’altra Regione, indebite compressioni all’elettorato passivo: di conseguenza, è auspicabile trovare, in materia, un punto di equilibrio fra l’autonomia delle singole Regioni e le esigenze di unità sottese al principio di uguaglianza di cui all’art. 51 della Costituzione. Invero, la questione, al momento, sembra più teorica che pratica, poiché ben poche Regioni hanno introdotto una disciplina organica in materia: paradigmatiche, da questo punto di vista, sono l’Abruzzo, con la l. r. n. 51/2004 e la Lombardia, con la l. r. n. 31/2016, modificata dalla l. r. n. 3/2018 (per altro, riprodotte, in larga parte, della normativa statale previgente, con qualche differenza in ragione delle specificità del territorio)<sup>902</sup>.

Altre Regioni, invece, si limitano a rinviare, nella legge elettorale, alle previsioni relative ad ineleggibilità e incompatibilità di cui alla legge dello Stato (in questa direzione si muovono il Lazio e la Puglia). Le leggi elettorali di Marche e Toscana, dal canto loro, rinviando a successive leggi regionali in materia di limiti all’elettorato passivo e stabiliscono che, nelle more dell’approvazione di quest’ultime, si applichino le disposizioni statali in vigore<sup>903</sup>. Non

---

<sup>901</sup> Cfr. G. PERNICIARO, *cit.*, p. 141.

<sup>902</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 145 e ss.

<sup>903</sup> In ogni caso, la Regione Marche ha modificato la propria legge elettorale con la l. r. n. 36/2019, la quale ha espressamente stabilito (art. 1) l’incompatibilità fra le funzioni di assessore e di consigliere regionale, prevedendo,

mancano, ovviamente, ipotesi (per esempio in Veneto) in cui il legislatore regionale racchiude all'interno della medesima fonte - la legge elettorale, appunto - gli aspetti di dettaglio del sistema elettorale in senso stretto e di quello in senso ampio, in applicazione letterale dell'art. 122 Cost.

In merito agli incentivi al superamento dello squilibrio di *chances* nell'accesso alle cariche elettive basato sul genere, in un'ottica promozionale delle cd. "pari opportunità" fra donne e uomini (e fermo restando la portata costituzionale di un simile valore, stante gli artt. 48 e, soprattutto, 51 Cost., così come modificato dalla l. cost. 1/2003<sup>904</sup>), si ricorda il silenzio dell'originaria formulazione della l. n. 165/2004. Tale lacuna, tuttavia, non ha impedito alle Regioni di richiamare, a livello statutario, il principio della parità di genere nella rappresentanza istituzionale, lasciandone la puntuale esplicazione, solitamente, al legislatore elettorale<sup>905</sup>.

Soltanto con la novella apportata dalla l. n. 215/2012, la legge - cornice ha introdotto (art. 4, co. 1, lett. c – bis) il medesimo principio nell'alveo di quelli fondamentali, da sviluppare tramite istituti che consentano l'accesso del genere sottorappresentato al *munus publicum*. In particolare, due sono le misure su cui la disciplina elettorale ha fatto leva per tutelare la rappresentanza di genere: la previsione di una quota minima di candidati dell'uno e dell'altro sesso nelle liste elettorali; la già richiamata "doppia preferenza di genere", introdotta nell'ordinamento a partire dalla legge elettorale campana (l. r. n. 4/2009).

Se, per ciascuno dei due aspetti, i vari legislatori regionali non hanno mancato di intervenire, tuttavia risulta diversa l'entità degli stessi interventi: si passa, infatti, dalla fissazione della percentuale massima di presenza di candidati dello stesso genere nelle liste elettorali, pena l'inammissibilità di queste ultime<sup>906</sup> (e, in alcuni casi, sanzioni pecuniarie ai partiti o movimenti trasgressori<sup>907</sup>), alla semplice prescrizione di un criterio di alternanza nella composizione delle medesime, senza conseguenze qualora questo sia disatteso<sup>908</sup>.

---

altresi, la possibilità che quest'ultimo, se nominato assessore, sia sostituito da un supplente, ravvisabile nel candidato che, nella medesima lista e circoscrizione del consigliere interessato, si collochi immediatamente dopo l'ultimo eletto. Medesima incompatibilità si ravvisa anche nelle leggi elettorali di Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Toscana e Veneto.

<sup>904</sup> Che, com'è noto, supera le ritrosie di una delle più criticate sentenze della Corte costituzionale (la n. 422/1995), la quale statuisce, addirittura, l'incostituzionalità delle disposizioni che impongono la riserva di quote nelle liste elettorali in ragione del sesso dei candidati. Secondo la Consulta, "...se tali misure legislative, volutamente diseguali, possono certamente essere adottate per eliminare situazioni di inferiorità sociale ed economica, o, più in generale, per compensare e rimuovere le diseguaglianze materiali tra gli individui (quale presupposto del pieno esercizio dei diritti fondamentali), non possono invece incidere direttamente sul contenuto stesso di quei medesimi diritti, rigorosamente garantiti in egual misura a tutti i cittadini in quanto tali". In tal caso, infatti, si avrebbe la conseguente violazione del principio di uguaglianza in senso formale (art. 3, co.1) e della sua declinazione contemplata dall'art. 51, co. 1, Cost., cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 422/1995, *Cons. dir.* n. 6. Non poche, in effetti, le voci contrarie alla pronuncia in esame: *ex multis*, cfr. U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/1995, p. 3271 e ss.; G. BRUNELLI, *Donne e politica*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 50 e ss.

<sup>905</sup> Cfr. in questo senso lo Statuto della Regione Abruzzo (art. 6), della Calabria (artt. 2 e 38), dell'Emilia-Romagna (art. 2), del Lazio (artt. 6 e 19), della Liguria (artt. 2 e 14), delle Marche (art. 3), del Piemonte (art. 13), della Puglia (art. 6), della Toscana (art. 4), dell'Umbria (artt. 7 e 42) e del Veneto (art. 34), sui quali si veda quanto riportato dal G. PERNICIARO, *cit.*, p. 155 (segnatamente, la nota n. 50).

<sup>906</sup> Come, per esempio, si verifica in Liguria.

<sup>907</sup> È quanto previsto dalla legge elettorale pugliese.

<sup>908</sup> Vedasi la legge elettorale della Regione Lombardia (l. r. n. 17/2012) e le sue successive modifiche.

L'univocità, invece, si riscontra fra le Regioni che adottano la “doppia preferenza di genere”, per cui la scelta di un candidato successivo al primo, dello stesso sesso di quest'ultimo, comporta l'annullamento della seconda preferenza<sup>909</sup>.

#### 4. *Brevi cenni alla normativa elettorale delle Regioni a statuto speciale.*

La trattazione condotta fin qui ha, volutamente, escluso la disciplina delle Regioni ad autonomia differenziata, le quali, oltre a godere da ben prima di quelle ordinarie di potestà legislativa in materia elettorale, non sono state intaccate tanto dalla riforma del 1999, quanto, piuttosto, da quella apportata con la l. cost. n. 2/2001, volta ad uniformare le due categorie di Regioni sul piano della forma di governo e su quello del sistema di elezione<sup>910</sup>. Anche la riforma del 2001 introduce un regime transitorio (poi divenuto, di fatto, definitivo), basato sull'elezione diretta del Presidente, dei consiglieri e degli assessori, la cui disciplina è rimessa, esclusivamente, ad una “nuova” fonte del diritto<sup>911</sup>, la legge statutaria<sup>912</sup>, adottata dal Consiglio con un procedimento aggravato che la eleva alla stregua di “atto paracostituzionale”<sup>913</sup> e per la quale è richiesto il rispetto dell'armonia con la Costituzione, nonché dei principi dell'ordinamento repubblicano.

Di conseguenza, in tutte le Regioni speciali - tranne che in Valle d'Aosta e nella Provincia autonomia di Bolzano - il Presidente della Giunta è investito direttamente dai cittadini e la disciplina elettorale è connotata da un sistema proporzionale, con premio di maggioranza variabile e soglie di sbarramento.

La Sardegna stabilisce con apposita legge la modalità di svolgimento delle primarie. I seggi sono ripartiti fra le coalizioni che raggiungano almeno il 10% dei voti validi (mentre le liste interne alla coalizione non sottostanno ad alcuna soglia) e/o fra le liste non coalizzate che superino il 5% dei voti. Sono previste due fasce di attribuzione del premio: se il Presidente è eletto con più del 40% dei voti, la coalizione/lista ad esso collegata ottiene il 60% dei seggi; se si attesta fra il 25 ed il 40%, i seggi attribuiti sono pari al 55%. I seggi sono ripartiti proporzionalmente, senza che intervenga alcun premio, se il Presidente è eletto con almeno il 60% e la lista/coalizione collegata raggiunge la medesima percentuale, così come, al contrario, se consegue voti inferiori al 25%. Dal 2018, è ammessa la doppia preferenza di genere e si prevede che ciascuna lista provinciale sia composta, con qualche eccezione, da un numero pari di candidati dello stesso sesso.

In Sicilia il 90% dei seggi è ripartito con metodo proporzionale nei collegi provinciali, mentre il restante 10% va alla lista regionale al cui vertice si trova il candidato Presidente

---

<sup>909</sup> Cfr. nota 47.

<sup>910</sup> Benché il parallelismo fra Regioni ordinarie e speciali fosse, in parte, già presente prima della riforma del 2001, quando in queste ultime vigeva un sistema elettorale proporzionale, obbligato, in certi casi (per es., in Valle d'Aosta), dalla rilevante presenza di minoranze linguistiche, cfr. G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.*, p. 203.

<sup>911</sup> Cfr. G. PERNICIARO, *cit.*, p. 178.

<sup>912</sup> In relazione alla quale cfr. M. CECCHETTI, *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle regioni speciali*, in *federalismi.it*, n. 3/2008, disponibile su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>913</sup> Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 36.

eletto (a livello regionale, la soglia di sbarramento è del 5%<sup>914</sup>). A fronte di un Consiglio composto da 70 seggi, il premio di maggioranza funziona così: se le liste provinciali collegate al Presidente eletto ottengono, nel riparto proporzionale, almeno 42 seggi, essi vengono assegnati, in proporzione, alle liste non collegate col medesimo; altrimenti, dalle liste connesse col Presidente vincitore si eleggono tanti candidati quanti sono necessari perché le stesse raggiungano la soglia di 42 seggi. Per tutelare la parità di genere, i candidati, successivi al capolista, delle liste regionali devono essere inseriti secondo un criterio di alternanza fra donne e uomini; nelle liste provinciali, i candidati dello stesso sesso non possono superare i due terzi dei candidati da eleggere in Consiglio.

Il Friuli Venezia Giulia articola il premio su due soglie: se la lista/coalizione che appoggia il Presidente eletto ottiene più del 45% dei voti, riceve il 60% dei seggi; se i voti sono inferiori o uguali al 45%, il premio si riduce al 55%. In ciascuna lista, pena l'inammissibilità, ogni genere non può essere rappresentato per più del 60%.

I sistemi elettorali di queste tre Regioni sono accomunati anche dal contemplare il voto disgiunto, il che li pone ulteriormente in contrapposizione rispetto a quelli vigenti in Valle d'Aosta e nella Provincia autonoma di Bolzano. Nelle ultime due realtà menzionate, infatti, permane ancora il regime di stampo parlamentare pre -2001, stante l'elezione del Presidente della Giunta/Provincia da parte del Consiglio, rispettivamente, regionale e provinciale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, nonché la possibilità, per lo stesso, di proporre la sfiducia costruttiva nei confronti del Presidente.

Probabilmente, le ragioni di una simile scelta differenziata rispetto alle altre realtà regionali (unite al ricorso a sistemi proporzionali per l'elezione dei consiglieri<sup>915</sup>) sono da ricercare nel particolare peso, in termini di voti ed esigenze di rappresentanza, mantenuto dalle minoranze linguistiche sia in Valle d'Aosta che nella provincia autonoma di Bolzano. Ciò spiegherebbe, altresì, l'adesione dell'altra Provincia autonoma - quella di Trento - al regime "neo parlamentare", con la conseguente demo - investitura del Presidente, contestualmente ai 34 consiglieri provinciali: non diversamente da Sardegna, Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, in tal caso si applica un proporzionale con premio di maggioranza variabile a seconda delle percentuali di voto raggiunte (ma non è ammesso il voto disgiunto).

## 5. Conclusioni.

La sommaria analisi elaborata in questa sede restituisce un quadro complessivo della legislazione elettorale regionale ordinaria e speciale non particolarmente differenziato, né differenziabile, perennemente sospeso in una transitorietà definitiva, posto che, tutto sommato, nessuna esperienza regionale si è, al momento (né è ragionevole ritenere che lo farà a breve), discostata dal modello delineato dalle riforme costituzionali del 1999 e del 2001. Per altro, almeno a voler considerare l'andamento delle dinamiche politico - istituzionali intercorrenti fra Presidente e Consiglio (così come fra il primo e i suoi assessori), è la

---

<sup>914</sup> Come fa notare G. TARLI BARBIERI, *Op. ult. cit.*, p. 205, si sovrappongono una soglia di sbarramento a livello regionale e una distribuzione dei seggi integralmente a livello provinciale, il che rende il sistema curioso, se non proprio incongruente.

<sup>915</sup> Il sistema elettorale della Provincia autonoma di Bolzano non prevede neppure soglie di sbarramento e premi di maggioranza, cfr. l. p. n. 14/2017 e successive modifiche.

previsione del *simul - simul*, più che la definizione di un sistema premiale o la scelta per una formula elettorale a scapito di un'altra, che garantisce la funzionale stabilità dell'Esecutivo, del suo vertice e della sua maggioranza. Il che risulta evidente soprattutto nelle Regioni in cui il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi si rivela torsivo e poco o affatto *majority assuring*.

Insomma, se è vero, per riprendere l'introduzione al presente lavoro, che la legislazione elettorale regionale degli anni '90, sulla scia del *referendum* Segni e delle leggi Mattarella, ha plasmato la forma di governo regionale in direzione del più volte menzionato "governo di legislatura con elezione diretta del vertice dell'Esecutivo", è altrettanto vero che, adesso, la situazione è esattamente contraria. Ora è l'assetto istituzionale a modulare a proprio favore il sistema elettorale, nella costante ricerca di legittimazione certa, diretta e immediata.

Tale aspetto, invero, si registra anche sul versante statale e di ciò il legislatore che si ponga il fine di riformare la forma di governo, qualsiasi sia il livello su cui intenda intervenire, non può non tenere conto.

## I MODELLI DI STATUTO DELLE OPPOSIZIONI NELLE ESPERIENZE REGIONALI

di *Andrea Orsini*

SOMMARIO: 1. Una preliminare questione terminologica: minoranza, opposizione od opposizioni. – 2. La tutela delle opposizioni negli statuti e nei regolamenti consiliari regionali. – 3. Il volto dell'opposizione: portavoce e rappresentante. – 4. Prospettive nell'ottica della riforma costituzionale.

### *1. Una preliminare questione terminologica: minoranza, opposizione od opposizioni.*

Da una prima disamina degli statuti regionali appare evidente come quasi tutti quelli di nuova generazione<sup>916</sup> al proprio interno facciano un qualche riferimento alla tutela delle minoranze. L'intensità di tale tutela è però diversamente graduata e, soprattutto, i singoli statuti divergono in ordine a scelte terminologiche. In alcuni statuti si fa espresso riferimento all'opposizione, intesa al singolare, in altri statuti, più di frequente, ci si limita a una generica tutela di tutte le opposizioni; altri ancora invece preferiscono non utilizzare il termine opposizione facendo riferimento genericamente a minoranze.

Si tratta di scelte sul piano linguistico che non possono lasciare l'interprete indifferente e che portano con sé anche una differente individuazione fenomenologica dell'oggetto di tutela. D'altronde la differenza tra opposizione e minoranze risulta piuttosto chiara in alcuni ordinamenti, come quello inglese, dove solo all'opposizione in quanto tale è riconosciuto un ruolo istituzionale e sono garantite una serie di prerogative quali la formazione di un vero e proprio *shadow cabinet*, particolari prerogative durante l'esposizione del manifesto programmatico dell'esecutivo e durante lo svolgimento del *premier question time* e il maggior coinvolgimento nella programmazione dei lavori. Al contrario, pur essendo riconosciute una serie di prerogative di intervento nella vita parlamentare, le minoranze non svolgono un vero e proprio ruolo istituzionale<sup>917</sup>.

Risulta chiaro, allora, come l'opposizione sia più propriamente un soggetto istituzionale, a cui sono indirizzate una serie di prerogative e garanzie quale contraltare dell'esecutivo<sup>918</sup>. Il concetto di minoranza è invece essenzialmente numerico e può essere definito in negativo rispetto al concetto di maggioranza. L'opposizione, in quest'ottica, allora rappresenta una vera e propria funzione e fa riferimento istituzionalmente a una forza politica in grado di esprimere, in un'ottica maggioritaria, una possibile futura alternativa alla compagine di governo<sup>919</sup>.

---

<sup>916</sup> Non vi sono, invece, riferimenti al concetto di opposizione negli statuti speciali, approvati in un contesto istituzionale ancora permeato da istanze proporzionalistiche. Anche lo Statuto della Basilicata, a ben vedere, non fa alcun riferimento né al concetto di opposizione né di minoranza.

<sup>917</sup> M.E. GENNUSA, "Lo statuto dell'opposizione" in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/01, p. 245. Con riferimento all'origine storica del concetto di opposizione nel Regno Unito e in Italia si veda V. CASAMASSIMA, *L'opposizione: genesi ed evoluzione di un concetto, nel Regno Unito e in Italia* in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 9 maggio 2014.

<sup>918</sup> G. PERNICIARO, *Lo "statuto dell'opposizione" in Toscana: disposizioni statutarie e regolamentari* in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *Le riforme dei Consigli regionali*, in "Studi parlamentari e di politica costituzionale", 2010, p. 87 ss.

<sup>919</sup> Sulla funzione di opposizione si veda G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare* in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980 e A. MANZELLA, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia giuridica*,

A livello terminologico, poi, utilizzare il termine opposizione (*rectius* Opposizione) significa richiamarsi a un modello che ha come archetipo quello britannico, caratterizzato da un assetto decisamente bipartitico e la cui tutela riguarda, come detto, essenzialmente una coalizione che si pone quale alternativa a quella di governo. Al contrario utilizzare il termine opposizioni, specie in un assetto non bipolare, significa richiamarsi a un modello che vede la compartecipazione, per certi versi forzosa o talvolta inesistente, di tutte le possibili minoranze alla funzione oppositoria, con il rischio che la stessa perda la propria capacità di formare in senso costruttivo un'alternativa all'esecutivo<sup>920</sup>.

Tra l'altro il concetto di maggioranza e opposizione non necessariamente trovano un collegamento univoco e persistente con il momento elettorale. Ben è possibile che una forza politica eletta nella coalizione di maggioranza entri a far parte dell'opposizione o che forze di minoranza appoggino il governo. Ecco che in alcuni statuti si rinviene il tentativo di ancorare il concetto di maggioranza e opposizione al momento elettorale. Si pensi Regolamento veneto che richiede l'elezione a Presidente della commissione per la valutazione delle politiche pubbliche di un "appartenente ad uno dei gruppi consiliari espressione delle opposizioni elettorali, che ha conseguito il maggior numero di voti"<sup>921</sup>, al Regolamento campano che prescrive come sia automaticamente il "rappresentante dell'opposizione" il candidato presidente che ha riportato la seconda cifra elettorale<sup>922</sup> o al Regolamento friulano che automaticamente qualifica i singoli consiglieri come appartenenti alla maggioranza o all'opposizione in base alla coalizione con cui sono eletti<sup>923</sup>.

Se da un lato queste previsioni tendono a preservare gli equilibri interni all'opposizione al momento elettorale evitando che determinati ruoli a garanzia dell'opposizione siano in realtà ricoperti da rappresentanti di una forza politica minore che, in ipotesi, potrebbe non porsi come radicalmente alternativa alle forze di governo, nondimeno un eccessivo ancoraggio del concetto di opposizione al momento genetico del Consiglio può far venir meno la connotazione di opposizione in senso prospettico e funzionale, che più che guardare alle precedenti elezioni, guarda alle successive ed è orientata alla costruzione di un'alternativa di governo, che si crea e si esprime nelle dinamiche che nel corso della consiliatura si creano tra le forze politiche.

## 2. *La tutela delle opposizioni negli statuti e nei regolamenti consiliari regionali.*

Ai fini di rinvenire il contenuto delle prerogative delle opposizioni pressoché tutti gli statuti rinviano alla fonte regolamentare. Ciò nondimeno è interessante notare come alcuni

---

Vol. XXI, Treccani, Roma, 1990. Tra l'altro si osservi come l'art. 47 St. Veneto fa esplicito riferimento alle "funzioni di opposizione".

<sup>920</sup> Si veda A. ANTONUZZO, *Lo "statuto delle opposizioni" nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali* in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 26 giugno 2016.

<sup>921</sup> art. 30 Regolamento consiliare del Veneto.

<sup>922</sup> art. 21 Regolamento consiliare della Campania.

<sup>923</sup> art. 12 bis Regolamento consiliare del Friuli Venezia Giulia.



statuti<sup>924</sup> prevedono una disciplina assai più dettagliata delle prerogative delle opposizioni, vincolando i regolamenti consiliari a una serie di garanzie dettate da una fonte rigida.

In molti statuti, infatti, si prevede che alcune commissioni speciali o di inchiesta siano presiedute da membri dell'opposizione<sup>925</sup>, oppure si fa riferimento al rispetto, nelle nomine da parte della Giunta o del Consiglio regionale, della rappresentanza delle minoranze<sup>926</sup> o alla garanzia di rappresentanza delle minoranze in seno all'Ufficio di presidenza<sup>927</sup>.

Vi sono poi alcuni statuti che dedicano uno o più articoli in via esclusiva alle opposizioni. Tra questi, in alcuni casi, si ha una sola enunciazione enfatica del ruolo dell'opposizione<sup>928</sup>, altre volte lo statuto prescrive in modo più o meno dettagliato le specifiche garanzie a cui il regolamento è chiamato a dare attuazione. Solo in quest'ultimo caso si può dire che si è di fronte a un vero e proprio statuto dell'opposizione, garantito dalla rigidità della fonte statutaria. Ciò si può dire che avviene in Piemonte, Veneto, Toscana, Umbria, Molise, Campania<sup>929</sup>.

Tra l'altro è d'uopo precisare che la previsione di uno statuto di valenza solo regolamentare non significa sempre piena disponibilità della fonte in capo alla maggioranza. Infatti molti statuti, proprio in considerazione del mutato assetto del sistema in senso maggioritario, hanno previsto anche con riferimento alla fonte regolamentare interna, delle procedure di modifica più gravose, di modo che la modifica alla suddetta fonte non sia rimessa alla disponibilità di ciascuna maggioranza<sup>930</sup>. E non sembra essere un caso che tali procedimenti più gravosi siano stati fatti propri soprattutto da regioni, come Toscana e Campania, che risultano particolarmente attente alle esigenze delle opposizioni.

Venendo poi a un'analisi più dettagliata delle singole prerogative dell'opposizione è necessario prima di tutto definire il campo di indagine, stabilendo quali disposizioni regolamentari possano essere considerate come delle vere e proprie forme di tutela dell'opposizione. Da questo punto di vista la dottrina<sup>931</sup> ha distinto tra disposizioni di "garanzia generale" ovvero norme che assicurano il buon andamento dei lavori consiliari;

---

<sup>924</sup> Tra l'altro non tutti gli statuti fanno un espresso riferimento a un vero e proprio statuto dell'opposizione, limitandosi molti di essi a richiamare sporadicamente qua e là alcune prerogative attribuite in certi casi all'opposizione, in altri alle opposizioni, in altri ancora alle minoranze.

<sup>925</sup> art. 34 St. Lazio con riferimento alla commissione di vigilanza sul pluralismo dell'informazione, art. 24 St. Abruzzo con riferimento alle commissioni di inchiesta, art. 25 St. Abruzzo con riferimento alla commissione di vigilanza, art. 29 St. Molise con riferimento alle commissioni di inchiesta, art. 31 St. Puglia con riferimento alle commissioni di indagine e di inchiesta, art. 44 St. Campania con riferimento alle commissioni di inchiesta e art. 32 St. Calabria con riferimento alle commissioni di inchiesta.

<sup>926</sup> art. 28 St. Lombardia e art. 21 St. Marche.

<sup>927</sup> art. 20 St. Calabria.

<sup>928</sup> art. 36 St. Liguria che definisce l'opposizione quale "componente essenziale del sistema democratico".

<sup>929</sup> art. 94 St. Piemonte, art. 47 St. Veneto, art. 49 St. Umbria, art. 20 St. Molise, art. 33 St. Campania. Dal punto di vista sistematica il grado più dettagliato di disciplina lo si ritrova nello Statuto toscano laddove è all'art. 10 che si codifica la figura e le attribuzioni del portavoce dell'opposizione.

<sup>930</sup> Da questo punto di vista si consideri come l'art. 38 St. Campania richieda ai fini di una modifica la maggioranza dei due terzi. Altre regioni prevedono invece che le prime votazioni si svolgono a maggioranza qualificata e solo nelle successive votazioni è prevista la maggioranza assoluta (si veda art. 18 St. Abruzzo, art. 26 St. Basilicata, art. 25 St. Lazio; art. 22 St. Toscana). Sulla natura della fonte regolamentare consiliare e sulla sua assimilabilità ai regolamenti parlamentari si veda G. SIRIANNI, *I regolamenti delle assemblee regionali in Diritto e società* n. 2/07 e G. RIVOSECCI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero delle assemblee nelle forme di governo regionali* in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/11.

<sup>931</sup> P. L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri nei nuovi statuti, nei regolamenti consiliari, nelle leggi elettorali* in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it).

disposizioni “non politicamente qualificate” che riguardano funzioni o garanzie del singolo consigliere o di singole frazioni e disposizioni che tutelano delle minoranze od opposizioni “politicamente qualificate” e che, quindi, non sono attivabili indistintamente da tutti i consiglieri ma solo da consiglieri o frazioni di consiglieri che siano riconducibili a gruppi di opposizione.

Ai fini dell’applicazione di quest’ultima tipologia di disposizioni risulta però preliminare ricondurre il consigliere nell’ambito del gruppo di maggioranza od opposizione. Non è un caso che proprio ai fini di definire le prerogative di consiglieri o di frazioni di consiglieri dell’opposizione, molti regolamenti interni prevedano espressamente che ogni consigliere debba dichiarare di appartenere alla maggioranza o all’opposizione<sup>932</sup>. Addirittura, come accennato, in certi casi i consiglieri, a prescindere da una loro espressa manifestazione di volontà, sono ricondotti automaticamente al gruppo di maggioranza o di opposizione in considerazione della lista in cui gli stessi sono eletti<sup>933</sup>; in altri casi invece è rimessa al consigliere una libera scelta di effettuare o meno la dichiarazione di appartenenza alla maggioranza o alla minoranza<sup>934</sup>.

Prima di passare all’analisi delle singole prerogative, infine, bisogna rilevare come, sul piano sistematico, molti statuti prevedono in modo espreso come il Presidente del Consiglio regionale o l’Ufficio di presidenza siano chiamati a garantire le prerogative dell’opposizione<sup>935</sup>. Si tratta di una previsione peculiare che risulta in linea con l’idea di una figura presidenziale, che nell’ambito dei sistemi caratterizzati da una dialettica bipolare, pur appartenendo a una parte politica, ha rafforzato il suo ruolo di garanzia attiva delle prerogative dei singoli parlamentari<sup>936</sup>.

Passano all’analisi delle singole prerogative, prima di tutto, bisogna rilevare che sul piano organizzativo molti statuti riservano alle opposizioni alcuni incarichi, come a esempio l’elezione di almeno un vicepresidente e/o un consigliere segretario nell’Ufficio di presidenza<sup>937</sup> oppure la nomina di almeno un vicepresidente nelle commissioni permanenti<sup>938</sup>.

---

<sup>932</sup> art. 21 Regolamento consiliare Lombardia, art. 24 Regolamento consiliare Veneto, art. 5 Regolamento consiliare Marche, art. 3 Regolamento consiliare Campania, art. 25 Regolamento consiliare Abruzzo e art. 6 Regolamento consiliare Puglia.

<sup>933</sup> art. 12 bis Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia.

<sup>934</sup> art. 12 bis Regolamento consiliare Lazio.

<sup>935</sup> L’art. 3 Regolamento consiliare Piemonte prevede che “Qualora un gruppo o un Consigliere di opposizione ritiene che sia impedito il pieno esercizio di un suo diritto sottopone la questione all’Ufficio di Presidenza che decide all’unanimità entro dieci giorni o al Consiglio che decide a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. In generale è attribuito al presidente del Consiglio regionale un ruolo di garanzia delle opposizioni dall’art. 6 Regolamento consiliare Liguria, dall’art. 19 Regolamento consiliare Trento, dall’art. 6 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia, dall’art. 8 Regolamento consiliare Toscana, dall’art. 3 Regolamento consiliare Lazio, dall’art. 25 St. Molise, dall’art. 26 St. Puglia. L’art. 11 Regolamento consiliare Toscana, l’art. 3 Regolamento consiliare Lazio e l’art.12 Regolamento consiliare Basilicata rimettono, invece, la tutela delle minoranze all’ufficio di presidenza.

<sup>936</sup> C. PINELLI, *Il Presidente di assemblea parlamentare in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno IX, Seminario 1998, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>937</sup> art. 5 Regolamento consiliare Piemonte, art. 5 Regolamento consiliare Liguria, art. 3 Regolamento consiliare Lombardia, art. 7 e art. 17 Regolamento consiliare Bolzano, art. 5 Regolamento consiliare Veneto, art. 5 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia, art. 4 Regolamento consiliare Toscana, art. 17 Regolamento consiliare Umbria, art. 8 Regolamento consiliare Marche, art. 7 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 1 Regolamento consiliare Puglia, art. 5 Regolamento consiliare Campania, art. 7 Regolamento consiliare Basilicata, art. 4 Regolamento consiliare Calabria e art. 31 Regolamento A.R.S.

<sup>938</sup> art. 24 Regolamento consiliare Piemonte, art. 30 Regolamento consiliare Veneto, art. 17 Regolamento consiliare Umbria, art. 24 Regolamento consiliare Marche, art. 30 Regolamento consiliare Calabria. Secondo l’art. 32

Talvolta, poi, la presidenza di alcune commissioni, di commissioni speciali o comitati è riservata in alcuni casi a membri dell'opposizione<sup>939</sup>, specie con riferimento a commissioni istituite ai fini della valutazione delle politiche pubbliche. Molti regolamenti e taluni statuti prevedono espressamente la presidenza delle commissioni di inchiesta da parte di membri delle opposizioni<sup>940</sup>. Addirittura, in certi casi, è rimessa l'istituzione di una commissione d'inchiesta anche alla mera richiesta, sul modello weimariano<sup>941</sup>, di una minoranza, tra l'altro non sempre qualificata come opposizione<sup>942</sup>.

Inoltre, in alcuni regolamenti si prevede che talune giunte come quella per il regolamento<sup>943</sup> o la giunta per elezioni<sup>944</sup>, diversamente da quanto accade per i rispettivi organi di Camera e Senato, abbiano una composizione paritetica tra maggioranza e opposizione. In altri casi la loro presidenza è rimessa a un membro dell'opposizione<sup>945</sup>.

Le garanzie dell'opposizione si esplicano poi, secondo un modello simile a quello fatto proprio dalle modifiche regolamentari del 1997 e del 1999 alla Camera e al Senato, sia nella programmazione dei lavori sia nell'ambito dell'attività di controllo e di sindacato ispettivo.

---

Regolamento consiliare Campania e l'art. 22 Regolamento consiliare Basilicata deve essere invece assicurata la presenza delle opposizioni nell'ufficio di presidenza delle commissioni.

<sup>939</sup> Con riferimento alla presidenza di commissioni si veda l'art. 22 bis e l'art. 43 Regolamento consiliare Piemonte con riferimento rispettivamente alla Commissione permanente per la promozione della cultura della legalità e contrasto ai fenomeni mafiosi e alle commissioni che operano in sede redigente; l'art. 22 Regolamento consiliare Liguria con riferimento alla Commissione Controlli, Verifica attuazione delle leggi, Pari opportunità e alla Commissione Antimafia, l'art. 30 Regolamento consiliare Veneto con riferimento alla Commissione per la valutazione delle politiche pubbliche e degli effetti della legislazione regionale, l'art. 42 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia con riferimento alle commissioni speciali con funzioni di controllo e garanzia, l'art. 58 Regolamento consiliare Toscana con riferimento alla commissione di controllo, l'art. 24 St. Marche con riferimento alle commissioni speciali con funzione consultiva, propositiva, di indagine e di studio, l'art. 34 St. Lazio con riferimento alla Commissione di vigilanza per il pluralismo dell'informazione, l'art. 25 St. Abruzzo e l'art. 147 Regolamento consiliare Abruzzo con riferimento alla commissione di vigilanza. L'art. 40 del Regolamento consiliare Umbria prevede il comitato di controllo e valutazione la cui presidenza, pur avendo una composizione sostanzialmente proporzionale, è rimessa all'opposizione. L'art. 33 bis Regolamento consiliare Valle d'Aosta, l'art. 108 Regolamento consiliare Lombardia, l'art. 37 Regolamento consiliare Marche prevedono un comitato di controllo e valutazione delle politiche che ha composizione paritetica e alla cui presidenza e vicepresidenza si alternano maggioranza e opposizione. Vi sono anche organi denominati comitati per la legislazione, aventi composizione paritetica (art. 46 Regolamento consiliare Piemonte, art. 41 Regolamento consiliare Friuli, art. 121 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 31 St. Molise).

<sup>940</sup> Si veda art. 28 Regolamento consiliare Liguria, art. 52 Regolamento consiliare Lombardia, art. 25 Regolamento consiliare Bolzano, art. 168 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia, art. 24 St. Marche, art. 44 St. Campania e art. 53 Regolamento consiliare Campania, art. 24 St. Abruzzo, art. 29 St. Molise art. 31 St. Puglia, art. 32 St. Calabria e art. 35 Regolamento consiliare Calabria.

<sup>941</sup> L'art. 34 Costituzione di Weimar prevedeva che la minoranza di un quinto dei parlamentari potesse chiedere l'istituzione di una commissione di inchiesta. Si veda come lo stesso Costantino Mortati abbia proposto questo modello in Assemblea costituente. In tal proposito C. Mortati, *Interventi nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato* in Raccolta di scritti, Milano, 1972. Per una ricostruzione sul potere di inchiesta nel sistema bipolare si veda A. ISONI, *Sui limiti del potere di inchiesta parlamentare* in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/11.

<sup>942</sup> art. 25 Regolamento Consiliare Bolzano e art. 56 Regolamento consiliare Toscana su richiesta di un quinto dei membri del Consiglio, art. 132 Regolamento consiliare Marche su richiesta di almeno un terzo dei membri dell'assemblea.

<sup>943</sup> Art. 9 Regolamento consiliare Emilia Romagna, art. 17 Regolamento consiliare Basilicata.

<sup>944</sup> art. 19 Regolamento consiliare Veneto, art. 43 Regolamento consiliare Marche e art. 15 Regolamento consiliare Basilicata.

<sup>945</sup> Con riferimento alla giunta per le elezioni si veda art. 17 Regolamento consiliare Piemonte, art. 7 Regolamento consiliare Lombardia.

Passando a un'analisi sistematica delle disposizioni in materia di programmazione si può notare come in alcune esperienze regionali vi è un ruolo piuttosto significativo del portavoce dell'opposizione il quale può partecipare direttamente alla conferenza dei capigruppo, a prescindere dal fatto che sia capogruppo<sup>946</sup>. In questo modo le garanzie proprie dello statuto dell'opposizione risultano meglio tutelate, a fronte di un organo dove invece potrebbero, al contrario, prevalere istanze particolari del singolo gruppo parlamentare mediante logiche per certi versi maggiormente compromissorie. Molti regolamenti prevedono poi che nel programma e nel calendario dei lavori del Consiglio siano riservate delle quote in favore dell'opposizione<sup>947</sup>. Sempre in quest'ottica talvolta si prescrive che per alcuni disegni di legge della Giunta regionale o per la sessione di bilancio, la discussione del documento di economia e finanza o per la presentazione del programma di governo sia lasciato ai gruppi dell'opposizione un tempo più ampio<sup>948</sup>. Risulta di particolare interesse anche la previsione

---

<sup>946</sup> art. 37 Regolamento consiliare Veneto, art. 19 Regolamento consiliare Toscana e art. 21 Regolamento consiliare Campania.

<sup>947</sup> L'art. 30 Regolamento consiliare Liguria prevede che "un terzo degli argomenti inseriti a programma è riservato alle proposte della minoranza tenendo conto delle diverse componenti politiche del Gruppo Misto", l'art. 23 Regolamento consiliare Lombardia dispone che "un quinto dei provvedimenti inseriti nel programma e nel calendario è riservato alle proposte delle minoranze", l'art. 62 bis Regolamento consiliare Trento prevede che "almeno due quinti degli oggetti inseriti nel programma è riservato alle proposte dei presidenti dei gruppi di minoranza", gli artt. 39 e 40 Regolamento consiliare Veneto prevedono che "un quinto dei provvedimenti inseriti nel programma è riservato alle proposte delle minoranze" e "un quinto dei provvedimenti inseriti nel calendario è riservato alle proposte delle minoranze", l'art. 34 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia dispone che "almeno un quarto degli argomenti di cui si prevede la trattazione nel programma e nel calendario dei lavori è riservato ai gruppi di opposizione; qualora il numero complessivo degli argomenti inseriti sia inferiore a quattro, è riservato almeno un argomento", l'art 16 Regolamento consiliare Emilia Romagna prevede che "se nella Conferenza dei presidenti di gruppo non si raggiunge la maggioranza di cui al comma 5, il programma è predisposto dall'Ufficio di presidenza secondo i criteri di cui al comma 4, e inserendo nel programma stesso le proposte dei gruppi assembleari, in modo da garantire ai gruppi di opposizione un quinto degli argomenti da trattare ovvero una parte del tempo complessivamente disponibile per i lavori dell'Assemblea nel periodo considerato dal programma. La parte di tempo così riservata agli argomenti proposti dai gruppi di opposizione non può essere collocata in una seduta dedicata solo a tali argomenti, ma deve essere all'interno di sedute che prevedono la discussione anche di altri oggetti indicati dai gruppi di maggioranza", l'art 78 Regolamento consiliare Toscana prevede che "Nel calendario dei lavori è garantita l'iscrizione di un numero di proposte di iniziativa consiliare, per le quali è decorso il termine assegnato per l'esame in commissione, non inferiore al 40 per cento e, fra queste, non meno della metà di iniziativa delle opposizioni", l'art 13 Regolamento consiliare Umbria dispone che "Nella programmazione delle sedute dell'Assemblea almeno due quinti delle mozioni da iscriverne all'ordine del giorno nel rispetto del limite numerico complessivo stabilito dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari, è indicato dai Gruppi di minoranza. Salvo diverso accordo, la quota riservata è ripartita in proporzione alla consistenza dei Gruppi stessi", gli artt. 35 e 39 del Regolamento consiliare Marche prevedono rispettivamente che "nella predisposizione del programma dei lavori almeno un quarto degli argomenti da trattare è riservato agli argomenti indicati dai Gruppi delle minoranze. Salvo un diverso accordo in sede di Conferenza dei presidenti dei gruppi, la quota riservata è ripartita in proporzione alla consistenza numerica dei Gruppi stessi" e "nella predisposizione del programma, almeno un quarto degli argomenti da trattare è riservato agli atti indicati dai Gruppi delle minoranze", l'art. 39 Regolamento consiliare Abruzzo dispone che " Un terzo degli argomenti inseriti è riservato alle proposte della minoranza", l'art 21 Regolamento consiliare Campania prevede che "nella predisposizione dei programmi di cui all'articolo 55, ai gruppi di opposizione è riservata l'indicazione di almeno un quinto degli argomenti da trattare. Gli argomenti inseriti nel calendario su proposta dei gruppi di opposizione sono collocati di norma ai primi punti dell'ordine del giorno delle sedute destinate alla loro trattazione", l'art 98 quater del Regolamento A.R.S. prevede che "All'interno del programma un terzo è riservato esclusivamente all'esame dei disegni di legge e dei documenti indicati dai Gruppi parlamentari di opposizione" e "il progetto di calendario, conformemente al programma approvato ai sensi dell'articolo 98 quater, riserva un terzo all'esame dei disegni di legge e dei documenti indicati dai Gruppi parlamentari di opposizione".

<sup>948</sup> Art. 48 e 69 Regolamento consiliare Piemonte, artt. 12, 33, 35 e 36 Regolamento consiliare Liguria, art.107 e 108 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 59 Regolamento consiliare Campania e art. 23 Regolamento consiliare Sardegna.

del Regolamento consiliare campano che dispone che la decisione sul contingentamento dei tempi, pur presa a maggioranza assoluta, è subordinata al parere favorevole del Rappresentante delle opposizioni<sup>949</sup>.

Nell'ambito più strettamente del procedimento legislativo tutti i regolamenti garantiscono la possibilità di nominare relatori di minoranza. Alcuni statuti prevedano espressamente come le proposte delle opposizioni non possono essere oggetto di rinvio in commissione senza il consenso dell'opposizione<sup>950</sup>, o come nell'ambito del procedimento legislativo eventuali questioni pregiudiziali o sospensive o le eventuali mozioni di non passaggio agli articoli non siano ammissibili senza l'assenso dei gruppi di opposizione se il disegno di legge rientra negli argomenti dell'opposizione<sup>951</sup>. In alcuni casi si ammette che l'opposizione possa chiedere la priorità per alcuni disegni di legge<sup>952</sup>. Infine nel Regolamento consiliare umbro è rimessa addirittura al portavoce dell'opposizione la possibilità di presentare emendamenti oltre il termine di ventiquattro ore prima della votazione<sup>953</sup>.

La garanzia per le opposizioni, sul piano organizzativo, relativa alla presidenza di alcune commissioni trova una proiezione, sul piano funzionale, con riferimento a una serie di prerogative concernenti i poteri di controllo e di carattere ispettivo quali le previsioni che la trattazione di interrogazioni e mozioni di maggioranza e opposizione debba avvenire in modo equilibrato<sup>954</sup>; che in certi casi le interrogazioni delle opposizioni debbano essere trattate prioritariamente<sup>955</sup> o che, comunque, che debba essere garantita la trattazione di un certo numero o di una certa quota di mozioni o interrogazioni delle opposizioni<sup>956</sup>. In alcuni casi si

---

<sup>949</sup> art. 59 Regolamento consiliare Campania.

<sup>950</sup> art. 100 Regolamento consiliare Marche.

<sup>951</sup> L'art. 13 Regolamento consiliare Umbria prevede: "Le questioni pregiudiziali o sospensive tendenti ad escludere o rinviare la trattazione e la votazione delle mozioni inserite nel calendario nella quota riservata ai Gruppi di minoranza sono ammissibili solo previo assenso del primo firmatario dell'atto e, nel caso di questione sospensiva, previa indicazione del termine entro cui disporre la ricalendarizzazione dell'atto in una successiva seduta d'Aula, sulla cui durata il primo firmatario deve esprimere il suo assenso". L'art 75 Regolamento consiliare Friuli Venezia Giulia dispone che "Nel corso della discussione in Assemblea, questioni pregiudiziali o sospensive o altri strumenti regolamentari tendenti comunque a escludere o rinviare la trattazione e votazione nel merito degli argomenti inseriti nel calendario nella quota temporale riservata ai gruppi di opposizione, sono ammissibili solo previo assenso del gruppo di opposizione interessato" e l'art. 105 prevede invece che "La mozione di non passaggio agli articoli, in caso di progetti di legge inseriti nel calendario nella quota temporale riservata ai gruppi di opposizione, è ammessa solo previo assenso del gruppo di opposizione interessato, qualora non sia trascorso il tempo complessivo stabilito per l'argomento dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi consiliari".

<sup>952</sup> L'art. 68 Regolamento consiliare Calabria prevede che "La Giunta regionale e la maggioranza consiliare possono chiedere, tramite il Presidente del Consiglio, la priorità su tre proposte al mese. Le opposizioni hanno la medesima facoltà per una proposta al mese".

<sup>953</sup> L'art. 69 Regolamento consiliare Umbria prevede che "E' ammessa la presentazione di ulteriori emendamenti dopo il termine di cui al comma 1 ed anche nel corso della seduta: a) qualora siano sottoscritti da un Presidente di Gruppo consiliare o dai portavoce delle opposizioni o presentati dal rappresentante della Giunta (...)".

<sup>954</sup> artt. 122 e 124 Regolamento consiliare Lombardia.

<sup>955</sup> art. 118 regolamento consiliare Liguria.

<sup>956</sup> L'art. 19 Regolamento consiliare Toscana prevede che: "Il portavoce dell'opposizione: a) ha facoltà di richiedere che si svolgano indagini conoscitive nel limite di due l'anno e che il Presidente del Consiglio richieda al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni su questioni di rilevante interesse generale, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, dello Statuto", l'art 13 Regolamento consiliare Umbria prevede che "nella compilazione dell'ordine del giorno per lo svolgimento delle interrogazioni (...) il Presidente dell'Assemblea riserva agli atti di sindacato ispettivo indicati dai Gruppi di minoranza almeno tre quinti degli oggetti posti all'ordine del giorno stesso", l'art. 35 Regolamento consiliare Marche dispone che "nell'iscrizione all'ordine del giorno degli atti di sindacato ispettivo e di quelli di indirizzo politico, il Presidente garantisce che almeno tre quinti siano delle minoranze", l'art. 150 Regolamento consiliare Abruzzo prevede che "non sono ammesse comunque alla discussione più di tre mozioni sullo stesso

prevede espressamente come la trattazione delle interrogazioni di maggioranza debba alternarsi con quelle di minoranza<sup>957</sup>; in altri ancora è prevista la possibilità da parte del portavoce dell'opposizione di presentare un'interrogazione a risposta immediata su questioni di interesse generale direttamente al Presidente della Giunta regionale<sup>958</sup>.

Altre importanti prerogative in favore dell'opposizione sono quelle ricollegate alle nomine per le quali deve essere assicurata la rappresentanza delle opposizioni, come nel caso dell'elezione dei delegati regionali per l'elezione del Presidente della Repubblica, prescrivendosi alcune peculiari modalità di voto<sup>959</sup>, oppure, con riferimento a nomine da parte della Giunta regionale di amministratori in enti o aziende per le quali deve essere assicurata una rappresentanza delle minoranze<sup>960</sup>. Infine, alcuni statuti o regolamenti consiliari prevedono espressamente la rappresentanza delle minoranze nelle delegazioni consiliari<sup>961</sup>.

### 3. *Il volto dell'opposizione: portavoce e rappresentante.*

Alcuni statuti non si sono limitati a predisporre una serie di garanzie in favore dell'opposizione ma hanno codificato anche la figura del rappresentante o portavoce dell'opposizione. In questa direzione si sono mossi il Veneto, la Toscana, l'Umbria e la Campania. Tra queste regioni solo la Campania la prevede come figura necessaria, al contrario tutte le altre regioni rimettono l'istituzione a una scelta dei gruppi di opposizione<sup>962</sup>.

Ancora una volta prioritaria appare una questione terminologica in quanto nel caso della Toscana, Umbria e Veneto si fa riferimento a un portavoce e, non casualmente, esso è formalmente eletto dai gruppi consiliari dell'opposizione e ne rappresenta la voce. Si è osservato come la sua elezione da parte dei consiglieri nella prassi ha portato a una difficile convivenza con le ingombranti figure dei rappresentanti di alcuni gruppi e non è un caso, come alcuni abbiano osservato sia per la Toscana sia per l'Umbria, che il portavoce

---

argomento, garantendo la discussione di almeno una mozione presentata dall'opposizione", l'art. 125 Regolamento consiliare Campania dispone che "In ciascuna seduta almeno i primi trenta minuti sono dedicati allo svolgimento delle interrogazioni, a meno che l'ordine del giorno non sia interamente riservato ad altri argomenti (...). Ai sensi dell'articolo 33, comma 3 dello Statuto, un terzo del tempo di cui al comma 1 è riservato alla opposizione" e l'art 123 bis Regolamento consiliare Sardegna prevede che "In occasione delle tornate ordinarie del Consiglio previste dall'articolo 20 dello Statuto speciale della Sardegna, e comunque ogni tre mesi, ha luogo un confronto pubblico, con interrogazioni a risposta immediata, anche tramite trasmissione diretta televisiva, ove possibile, tra i consiglieri e la Giunta regionale (...). Il cinquanta per cento del tempo complessivo deve essere riservato ai Gruppi di opposizione".

<sup>957</sup> L'art. 136 Regolamento consiliare Marche prevede che "Il Presidente dell'Assemblea, scaduto il termine di cui al comma 3, integra l'ordine del giorno iscrivendovi le interrogazioni secondo l'ordine di presentazione e alternando interrogazioni dei consiglieri di minoranza con quelle dei consiglieri di maggioranza".

<sup>958</sup> Si veda *infra*.

<sup>959</sup> art. 92 Regolamento consiliare Veneto.

<sup>960</sup> art. 69 Regolamento consiliare Liguria, art. 28 St. Lombardia, art.130 Regolamento consiliare Veneto, art. 143 Regolamento consiliare Abruzzo, art. 93 Regolamento consiliare Basilicata.

<sup>961</sup> art. 3 Regolamento consiliare Piemonte, art. 139 Regolamento consiliare Trento, art. 51 Regolamento consiliare Toscana, art. 21 St. Marche e art. 15 Regolamento consiliare Marche.

<sup>962</sup> Vi è chi ha rilevato un potenziale conflitto tra l'art.10 St. Toscana e l'art. 18 Regolamento consiliare Toscana. Quest'ultimo prevede l'istituzione "tramite comunicazione congiunta al Presidente del Consiglio dei presidenti dei gruppi interessati". Si veda G. CAVAGGION, *Quali prospettive per lo statuto delle opposizioni? Riflessioni a partire dall'esperienza degli ordinamenti regionali* in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 2/17, p. 11.

dell'opposizione, più che capo di un esecutivo ombra, sembri semmai ombra dei capigruppo<sup>963</sup>.

Al contrario lo Statuto campano opta per la qualifica di Rappresentante, connotando la figura da un legame molto più forte con il momento genetico-elettorale, essendo il rappresentante automaticamente il candidato presidente della coalizione perdente che abbia ottenuto il maggior numero di voti<sup>964</sup>.

Tornando alla terminologia utilizzata è interessante notare come il Regolamento umbro e veneto facciano riferimento al termine opposizioni, anche se a ben vedere solo nel caso del Veneto il portavoce è realmente tale rispetto a tutte le opposizioni.

Per quanto concerne le modalità di nomina lo statuto del Veneto prevede che il portavoce sia eletto all'unanimità tra le opposizioni<sup>965</sup>. Bisogna rilevare, fin da subito, come questo modello unanimistico ponga una serie di problemi con la fine del modello bipolare, soprattutto nel caso di una competizione che vede una frammentazione delle forze risultate perdenti. A seguito delle elezioni del 2015, a fronte di un'opposizione assai frammentata composta da consiglieri della coalizione di centrosinistra, del M5S e della coalizione che appoggiava Flavio Tosi, non si è riusciti a eleggere un portavoce. Recentemente si è addivenuti invece alla nomina di Arturo Lorenzoni, a seguito delle elezioni del 2020, a fronte però di un risultato elettorale schiacciante da parte del riconfermato presidente Zaia e di un'opposizione rappresentata per la quasi totalità da membri di centrosinistra<sup>966</sup>.

Nello statuto umbro, invece, la nomina del portavoce avviene "con la designazione unanime dei Presidenti dei Gruppi consiliari che hanno composto la coalizione", pur essendosi previsto che la revoca possa avvenire a maggioranza<sup>967</sup>. Tra l'altro si prevede che sia nominato "di norma nella persona del candidato a Presidente della Giunta regionale". Dunque, se nominalmente si parla di statuto delle opposizioni al plurale, nondimeno sembra che l'unanimità sia richiesta esclusivamente con riferimento alla coalizione che ha supportato una delle coalizioni risultate perdenti. Anche questo meccanismo non si è rivelato però del tutto funzionale quando il PD e il M5S hanno presentato nel 2019 la candidatura unica coalizionale di Vincenzo Bianconi. A seguito delle elezioni egli si è rifiutato, su spinta delle forze che lo appoggiavano, di ricoprire la carica di portavoce e, nei fatti, la coalizione perdente non è rimasta dopo le elezioni. Anche ripercorrendo le vicende immediatamente precedenti alle ultime elezioni si deve notare una certa disfunzionalità dell'istituto. Il portavoce delle opposizioni della precedente consiliatura (2015-19) è stato Claudio Ricci, candidato che ha ottenuto la seconda cifra elettorale nelle elezioni del 2015, ma egli è stato sostituito un anno prima delle successive elezioni da Marco Squarta. Quest'ultimo però non

---

<sup>963</sup> V. FIORILLO, *Il Regolamento del Consiglio regionale dell'Umbria; un'occasione consapevolmente mancata di istituzionalizzare l'opposizione* in *Osservatorio sulle fonti* n. 2/10, p. 8. Si veda per considerazioni simili sulla Toscana M. VAIANI, *Il portavoce dell'opposizione in Toscana (origini e primi passi di un istituto innovativo)* in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/10, p. 18.

<sup>964</sup> L'art. 21 Regolamento consiliare Campania prevede che "Il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra elettorale assume le funzioni di Rappresentante dell'opposizione".

<sup>965</sup> L'art. 129 Regolamento consiliare Veneto prevede che "Il portavoce dell'opposizione di cui all' articolo 47 , comma 1, lettera h), dello Statuto, qualora istituito, è designato all'unanimità dai presidenti dei gruppi consiliari di minoranza, a seguito di apposita conferenza dei presidenti medesimi".

<sup>966</sup> Si veda come all'esito delle elezioni regionali del Veneto del 20 e 21 settembre 2020 i 51 seggi sono così ripartiti: 41 alla coalizione di centrodestra, 9 alla coalizione di centrosinistra, 1 al Movimento Cinque Stelle.

<sup>967</sup> Si veda deliberazione del Consiglio regionale dell'Umbria n. 115/21.

si è candidato alla presidenza della giunta ma è diventato solo Presidente del Consiglio regionale.

Lo statuto Toscano invece prevede un particolare procedimento di nomina che si differenzia notevolmente dai precedenti. Infatti, si prevede che la nomina del portavoce avvenga non a opera di tutta la minoranza ma a opera della coalizione, non facente parte della maggioranza, che sia maggiormente rappresentativa. Tra l'altro la nomina avviene da parte di un'assemblea composta proprio dai rappresentanti di tale coalizione a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti per le prime due votazioni e a maggioranza dei votanti nella terza votazione. Si dispone altresì che il portavoce dell'opposizione possa essere revocato dall'assemblea che lo ha nominato con lo stesso *quorum* con il quale è stato nominato. Inoltre si prevede che “nel caso in cui un gruppo della coalizione, mediante comunicazione del proprio presidente al Presidente del Consiglio, dichiara di ritirare la propria adesione alla coalizione stessa, il portavoce dell'opposizione permane nella sua carica se ricorrono tutte le seguenti condizioni: a) se a seguito del ritiro permane una coalizione di almeno due gruppi; b) se tale coalizione residua comprende sempre il maggior numero di consiglieri di minoranza; c) se il portavoce non appartiene al gruppo che ha dichiarato il proprio ritiro”. Si prevede altresì una causa di decadenza automatica nel caso in cui il portavoce aderisca a un gruppo diverso non appartenente alla coalizione che lo ha nominato<sup>968</sup>.

Nei fatti questa disciplina permette di attenuare il modello unanimistico, preservando, da un lato, una certa corrispondenza con l'esito delle elezioni regionali e una rappresentatività del portavoce piuttosto ampia che agevola la convergenza sul candidato delle forze appartenenti alla coalizione e, dall'altro, evitando che un singolo gruppo, minimamente rappresentativo, possa sfiduciare il portavoce<sup>969</sup>. Nella sostanza, però, si è osservato come il portavoce rimanga comunque ostaggio dei gruppi di minoranza<sup>970</sup>. Con riferimento alle nomine a portavoce bisogna notare poi come solo in alcuni casi la carica è stata ricoperta da un candidato presidente alle precedenti elezioni<sup>971</sup>, mentre più di recente la candidata di centrodestra perdente, Susanna Ceccardi, ha mantenuto il proprio incarico da europarlamentare<sup>972</sup>. Né in passato in altri casi la nomina di portavoce durante la consiliatura ha fatto da apripista a una successiva candidatura quale presidente<sup>973</sup>.

Il Regolamento campano invece prevede, come accennato, un certo automatismo imponendo che debba essere rappresentante dell'opposizione “il candidato alla Presidenza della Giunta regionale che ha riportato la seconda cifra”, prescrivendo che debba esservi l'elezione di un nuovo rappresentante dell'opposizione solo in caso di cessazione dall'incarico di consigliere<sup>974</sup>.

Nei fatti si potrebbe dire che si ha una sorta di elezione diretta del rappresentante dell'opposizione da parte dello stesso corpo elettorale, che soprattutto assume caratteristiche

---

<sup>968</sup> art. 18 Regolamento consiliare Toscana.

<sup>969</sup> M. VAIANI, *Il portavoce dell'opposizione in Toscana (origini e primi passi di un istituto innovativo)* cit., p. 33.

<sup>970</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>971</sup> Si veda come Alessandro Antichi sia stato revocato dalla coalizione che lo sosteneva e come Claudio Borghi sia stato, invece, in corso di consiliatura eletto deputato.

<sup>972</sup> Attualmente è portavoce dell'opposizione in Toscana Marco Landi, consigliere della Lega Nord.

<sup>973</sup> Nel 2018, a seguito dell'elezione a deputato, Claudio Borghi è stato sostituito prima da Manuel Vescovi (Lega) e poi con Jacopo Alberti (Lega).

<sup>974</sup> L'art. 21 Regolamento consiliare Campania dispone che “nel caso in cui il Rappresentante dell'opposizione cessa per qualsiasi causa dalla carica di consigliere regionale, l'opposizione elegge un nuovo Rappresentante”.



assai peculiari, di fatto essendo impedito ai consiglieri di opposizione la revoca del rappresentante. Questo, da un lato, ha portato a una visibilità assai notevole del rappresentante che ha avuto come esito quello di una competizione tra gli stessi due candidati, Vincenzo De Luca e Stefano Caldoro, nelle ultime tre elezioni regionali, rimanendo rappresentante dell'opposizione il soggetto che avrebbe poi partecipato alle successive elezioni e ha altresì per certi versi impedito che venissero imposti a livello nazionale i nomi dei candidati alla presidenza. Dall'altro lato l'impossibilità di revoca del rappresentante dell'opposizione ha portato a un sostanziale blocco del sistema con riferimento alle due candidature in questione.

Passando a un'analisi dei poteri del portavoce appare evidente come assai limitati sembrano essere le prerogative del portavoce della regione Veneto al quale è riconosciuto solo il potere di partecipare alla conferenza dei gruppi consiliari. Piuttosto ridotti sono anche i poteri del rappresentante dell'opposizione campana al quale sono riconosciute prerogative solo nell'ambito del contingentamento della discussione prevedendosi che "è comunque riservato un tempo non inferiore a quello attribuito ai relatori" e che il consiglio possa esprimersi favorevolmente alla proposta di contingentamento "solo previo parere favorevole del Rappresentante dell'opposizione"<sup>975</sup>. Non di poco conto è invece la previsione che impone al Consiglio regionale di assegnare al rappresentante dell'opposizione "risorse, strutture e personale adeguati allo svolgimento delle sue funzioni"<sup>976</sup>.

Assai più interessanti appaiono invece le previsioni del Regolamento umbro e toscano. Si prevede infatti in entrambi i regolamenti che il portavoce ha diritto di partecipare alla programmazione dei lavori, dispone di tempi aggiuntivi rispetto agli altri consiglieri per la presentazione del programma di governo, per la discussione del bilancio di previsione, del documento annuale di programmazione e per atti di programmazione generale, oltre ad avere sempre diritto di replica rispetto alle comunicazioni del presidente<sup>977</sup>. In Toscana, inoltre, il portavoce, come accennato, ha importanti poteri di sindacato ispettivo quali la "facoltà di richiedere che si svolgano indagini conoscitive nel limite di due l'anno", oltre che la facoltà di "formulare e discutere in ciascuna seduta consiliare una interrogazione a risposta immediata rivolta al Presidente della Giunta su questioni di rilevante interesse generale". Inoltre, può chiedere che il Presidente del Consiglio richieda al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle politiche regionali.<sup>978</sup> Infine, il portavoce ha una serie di prerogative che appartengono anche a tutti i presidenti di gruppo consiliare come la richiesta di "aumentare i termini previsti per la durata degli interventi se la particolare importanza o complessità degli argomenti in discussione"<sup>979</sup>, la richiesta di verifica del numero legale<sup>980</sup> e la richiesta di voto elettronico<sup>981</sup>.

---

<sup>975</sup> L'art. 59 Regolamento consiliare Campania prevede che "Se non si raggiunge il consenso di cui al primo periodo, il Presidente del Consiglio può sottoporre al Consiglio, che decide con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti, la proposta di contingentamento, solo previo parere favorevole del Rappresentante dell'opposizione. Il Presidente del Consiglio regionale può comunque procedere al contingentamento dei tempi della discussione quando essa riguardi adempimenti obbligatori da effettuarsi entro scadenze fissate dalla normativa comunitaria, dallo Statuto della Regione o da leggi dello Stato in materie di potestà legislativa concorrente".

<sup>976</sup> art. 21 Regolamento consiliare Campania.

<sup>977</sup> art. 19 Regolamento consiliare Toscana e art. 13 Regolamento consiliare Umbria.

<sup>978</sup> art. 19 Regolamento consiliare Toscana.

<sup>979</sup> art. 97 Regolamento consiliare Toscana.

<sup>980</sup> art. 108 Regolamento consiliare Toscana.

<sup>981</sup> art. 115 Regolamento consiliare Toscana.

#### 4. Prospettive nell'ottica della riforma costituzionale.

L'esperienza regionale, in sintesi, ha visto uno sviluppo assai più significativo delle garanzie dell'opposizione, anche a fronte di una scelta più netta, rispetto a quelle fatte a livello nazionale, in favore di un sistema improntato a una legge elettorale *majority assuring* da parte della quasi totalità delle regioni.

Se lo sguardo passa a livello nazionale i numerosi tentativi di introduzione di uno statuto delle opposizioni non hanno avuto esito altrettanto favorevole. Si è riusciti solo a intervenire sui regolamenti parlamentari della Camera nel 1997 e del Senato nel 1999 che hanno introdotto delle minime garanzie in favore delle opposizioni essenzialmente in sede di programmazione dei lavori<sup>982</sup>, in coincidenza con la timida affermazione di un sistema, che per un certo periodo, è apparso tendenzialmente bipolare.

Tutti gli svariati tentativi di riforma costituzionale, al contrario, hanno visto in qualche modo un riferimento a un qualche modello di statuto delle opposizioni<sup>983</sup>. Nel testo costituzionale licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema si prevedeva, al novellato art. 83 c. 5 Cost., come i regolamenti parlamentari dovessero garantire “i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare”. Il progetto di revisione costituzionale del governo Berlusconi prevedeva che “il regolamento della Camera dei deputati garantisce le prerogative del Governo e della maggioranza ed i diritti delle opposizioni”, al contrario rimettendo al Senato il compito di garantire i diritti delle minoranze. Più recentemente, infine, il disegno di legge Renzi Boschi, dopo un travagliato *iter* parlamentare sul punto, ha previsto espressamente nel novellato art. 64 Cost. come “i regolamenti delle Camere garantiscono i diritti delle minoranze parlamentari. Il regolamento della Camera dei deputati disciplina lo statuto delle opposizioni”.

In tutti questi progetti bisogna notare come si facesse un espresso riferimento alle “opposizioni” al plurale, anche in presenza di contesti tendenzialmente bipolari, dove per certi versi si sono sviluppate anche proposte di modifica regolamentare finalizzate alla configurazione di un'Opposizione istituzionalizzata, in senso britannico<sup>984</sup>.

Con l'attuale riforma è stato presentato un emendamento, poi ritirato, volto, in senso innovativo, a introdurre la figura del Capo dell'opposizione, prevedendo esso sia “eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, dai membri del Parlamento che abbiano dichiarato di

---

<sup>982</sup> Esse essenzialmente riguardano la programmazione dei lavori con riferimento alla garanzia, alla Camera, di un quinto degli argomenti da trattare, l'inserimento al primo punto dell'ordine del giorno delle questioni diverse dalla presentazione dei disegni di legge e una quota di tempo più ampia della maggioranza per la discussione dei disegni di legge del governo. Si sono previsti poi organi a composizione paritetica come il comitato per la legislazione. Al Senato invece si prevede in sede di programmazione che “ogni due mesi, almeno quattro sedute sono destinate esclusivamente all'esame di disegni di legge e di documenti presentati dai Gruppi parlamentari delle opposizioni e da questi fatti propri ai sensi dell'articolo 79, comma 1”.

<sup>983</sup> Per una ricognizione completa si veda A. ANTONUZZO, *Lo “statuto delle opposizioni” nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali* cit., p. 16.

<sup>984</sup> Si consideri come tali tentativi di riforma introducessero un vero e proprio governo ombra e istituzionalizzavano il soggetto opposizione (si veda A.C., XVI legislatura, Doc. II, n. 3; A.S., XVI legislatura, Doc. II, nn. 6, 9, 12 e 13). Si veda A. ANTONUZZO, *Lo “statuto delle opposizioni” nella riforma costituzionale e le sue prospettive di attuazione, tra riforme dei regolamenti parlamentari e nuovi assetti istituzionali* cit., p. 21. Sul tentativo di introdurre tale modello in via di prassi si veda P. L. PETRILLO, *Opposizione e governo ombra: dalle suggestioni britanniche alle (goffe) imitazioni italiane*, in T.E. FROSINI, C. BASSU, P. L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza: come cambia la forma di governo*, Roma, Carocci, 2009, p. 111.

appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Presidente del Consiglio nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, nonché negli altri casi previsti dalla legge. I regolamenti delle Camere ne regolano le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno delle Camere. I regolamenti determinano altresì i poteri di altri gruppi parlamentari di opposizione<sup>985</sup>. Si trattava, più che del riconoscimento di un mero statuto dell'opposizione, di una vera e propria istituzionalizzazione di una figura, definita quale "Capo". Un soggetto che non si sarebbe limitato a svolgere, come in alcune esperienze regionali, la figura di mero portavoce, spesso ombra dei capigruppo che compongono la coalizione, ma di un soggetto che trova una propria legittimazione diretta, a prescindere dai gruppi parlamentari che rappresenta. Si tratterebbe di una figura che con ogni probabilità troverebbe una propria legittimazione diretta nella partecipazione alla competizione elettorale. Sarebbe, inoltre, un soggetto rappresentante di un'opposizione e non di tutte le minoranze, che troverebbe una legittimazione parallela e antitetica rispetto a quella del Presidente del Consiglio eletto.

A prescindere dalla possibilità di prospettare a livello nazionale una figura di questo tipo, in un contesto che non stenta a tornare bipolare, certamente si pone la necessità ancora più urgente, a fronte di un Presidente del Consiglio direttamente eletto, di rafforzare anche il ruolo delle minoranze e dell'opposizione. In questo contesto giocherà un ruolo determinante anche la legge elettorale che, in caso di approvazione della riforma, andrebbe a regolare l'elezione del Presidente la quale sarà chiamata, più che garantire la compattezza di una maggioranza - già di per sé spinta alla compattezza dal meccanismo di *simul simul* rimesso alla disponibilità del presidente del consiglio<sup>986</sup> - ad assicurare, quale adeguato contrappeso, la compattezza dell'opposizione. Inoltre, a prescindere dalla configurazione di un vero e proprio capo dell'opposizione, potrebbe essere utile riprendere una serie di disposizioni contenute nei regolamenti consiliari regionali che potrebbero contribuire a dar corpo a un vero e proprio statuto dell'Opposizione parlamentare. Tra esse si possono citare le norme volte a garantire la presidenza di alcune giunte alle opposizioni e/o la loro composizione paritetica tra maggioranza e opposizione<sup>987</sup>, il rafforzamento della valutazione delle politiche pubbliche, le

<sup>985</sup> Si veda proposta emendativa 4.05 del sen. Pera. Tale emendamento è stato ritirato ed è stato presentato l'ordine del giorno G/935/1/1° con cui si esprime la necessità che "nei Regolamenti parlamentari, sia ricostruita la figura istituzionale del Capo dell'opposizione, disciplinandone le modalità di elezione - da parte dei parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere al gruppo di opposizione - e le relative prerogative, con particolare riferimento al concorso nella formazione dell'ordine del giorno delle Camere". Tale ordine del giorno - inteso come auspicio verso l'istituzione parlamentare - è stato approvato dalla Commissione Affari costituzionali in data 23 aprile 2024.

<sup>986</sup> Si veda l'art. 94 Cost. così come sarebbe novellato dall'art. 4 dell'A.S. 935.

<sup>987</sup> A fronte della netta torsione in senso maggioritario del sistema sicuramente sarebbe auspicabile una riforma dell'istituto della verifica delle elezioni e, forse, anche della composizione della stessa Giunta per le elezioni, considerando anche come le decisioni della Giunta per le elezioni, a differenza di quanto avviene a livello regionale, non sono ricorribili di fronte a organi giurisdizionali. Su recenti proposte di modifica si veda L. CIAURRO, *Frammenti di riforme: l'art. 66 Cost.* in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 2/19. Si veda sul rischio di politicizzazione della decisione delle Camere sulla verifica dei poteri M. FILIPPI, *La verifica dei poteri nel procedimento interno alle camere. Spunti di diritto comparato e attualità dell'istituto* in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 20 giugno 2019, p. 18.

Infine si pone la necessità di stabilire se l'elezione del presidente del consiglio sarà soggetta alle stesse regole, aventi natura eccezionale, di cui all'art. 66 Cost. (considerando lo stretto legame tra elezione del Parlamento ed elezione del Presidente del consiglio) o se, invece, valgano le normali regole di giurisdizione. Da questo punto di vista si segnala un emendamento presentato in Commissione Affari costituzionali del Senato con il quale si novella l'art. 66 Cost. nel senso di prevedere che "sui titoli di ammissione, le cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, e ogni altra controversia concernente l'elezione del presidente del consiglio giudica la Corte costituzionale, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge" (emendamento 3.831).

previsioni in ordine agli atti di sindacato ispettivo e di controllo, un rafforzamento del *premier question time*, magari in un'ottica dialettica con il Capo dell'Opposizione, il rafforzamento del potere di inchiesta, rimettendo la presidenza delle commissioni a un membro delle opposizioni e ammettendo la loro formazione su iniziativa di una minoranza. Si dovrebbe poi ammettere un maggior spazio per le opposizioni in sede di programmazione, assicurando l'effettività della trattazione di argomenti inseriti nella loro quota, prescrivendo per via regolamentare l'impossibilità dell'approvazione delle questioni sospensive o del rinvio, senza il consenso dell'opposizione.

Infine, come auspicato a seguito della riduzione dei parlamentari si potrebbe valorizzare il ruolo delle opposizioni abbassando determinati *quorum*<sup>988</sup>, oltre ad ammettere, come auspicato da taluni<sup>989</sup>, la possibilità da parte di gruppi parlamentari di minoranza, parallelamente alle recenti aperture della Corte costituzionale sulla legittimazione del singolo parlamentare<sup>990</sup>, di esperire conflitto di attribuzioni in caso di evidente lesione delle loro prerogative.

---

<sup>988</sup> Si veda D. BALDONI, *I quorum nei nuovi regolamenti parlamentari. Quale statuto delle opposizioni nelle Camere a ranghi ridotti?* in [www.forumquadernicostituzionali.it](http://www.forumquadernicostituzionali.it), n. 3/20.

<sup>989</sup> Audizione informale Commissione Affari costituzionali Senato della Repubblica della Prof.ssa Cerrina Feroni in [www.senato.it](http://www.senato.it), p. 9.

<sup>990</sup> Si veda C. cost., 8 febbraio 2019 n. 17. Sul tema si veda L. CIAURRO, *I conflitti di attribuzione sollevati dai singoli parlamentari*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023.

## IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI. SPUNTI PER UNA RIFLESSIONE SULLA FORMA DI GOVERNO NAZIONALE

di *Maria Chiara Moscatello*

SOMMARIO: 1. *L'insostenibile leggerezza delle assemblee elettive*: riflessioni sulla crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali. – 2. La valorizzazione degli strumenti di controllo. Prospettive per un rafforzamento del ruolo consiliare.

### *1. L'insostenibile leggerezza delle assemblee elettive: riflessioni sulla crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali.*

Il ruolo delle assemblee elettive locali ha un radicamento profondo nella storia delle istituzioni in quanto esse rappresentano il perno fondamentale per la rappresentanza della società. Negli ultimi decenni, tuttavia, il ruolo delle stesse ed i rapporti interistituzionali in generale sono stati attraversati da profondi mutamenti generati dalla necessità di evitare una dispersione delle responsabilità decisionali mediante l'individuazione di centri dotati di una forte autorevolezza e di una chiara legittimazione. Quanto agli organi politici, si è registrata una costante tensione che ha portato al passaggio da sistemi che affidavano i fondamentali compiti decisionali ad assemblee elette secondo sistemi elettorali tendenzialmente puri (destinati a generare inevitabilmente maggioranze instabili e litigiose) in cui la designazione dei governanti finiva per essere rimessa ai circuiti di partito, a sistemi in cui la scelta della compagine rappresentativa che reggerà l'esecutivo è affidata alle scelte degli elettori, permettendo così una stabilità governativa necessaria alla realizzazione del programma di governo. Anche le vicende riformative locali si sono ispirate, seppur con diverse modalità e differenti gradi di intensità, all'obiettivo di operare una responsabilizzazione ed una distinzione dei ruoli dell'esecutivo e dell'assemblea, nonché tra sistema istituzionale e partitico<sup>991</sup>. Il tema della crisi di rappresentatività e di identità dei Consigli regionali si è rivelato in tutta la sua drammatica attualità in occasione delle riforme istituzionali che hanno portato all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale (sulla stregua delle modifiche operate in tema di elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province). Non si può ignorare tuttavia come la crisi di rappresentatività presenti radici ben più profonde e risalenti: già in precedenza, infatti, si assisteva a una vera espropriazione dei Consigli del ruolo proprio degli stessi nonché alla frustrante sottoposizione degli stessi all'onere di approvazione di un'ingente quantità di atti, accompagnata da una scarsa incisività sul piano delle scelte sostanziali di governo dell'ente locale<sup>992</sup>. In seguito, la modifica apportata agli artt. da 121 a 126 della Carta costituzionale, avvenuta con l'emanazione della Legge cost. n.1 del 1999, ha determinato un radicale mutamento della forma di governo regionale. In precedenza, questa era riconducibile al modello parlamentare (o parlamentare con tendenza assembleare<sup>993</sup>) dal momento che il Presidente e i membri della Giunta erano eletti dal Consiglio regionale fra i

---

<sup>991</sup> L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Istituzioni del Federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, fasc. 6, 2002, p. 2.

<sup>992</sup> L. VANDELLI, *cit.*, p. 4.

<sup>993</sup> C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, *passim*.

componenti dello stesso. All'esito della riforma costituzionale, invece, il novellato art. 122 Cost. stabilisce che il Presidente della Giunta regionale sia eletto a suffragio universale e diretto (salvo che i singoli Statuti regionali, approvati a norma del nuovo art. 123 Cost. non dispongano altrimenti), che il suo mandato sia retto dalla clausola *simul stabunt vel simul cadent*, delineando così un modello di esecutivo molto forte potenzialmente in grado di emarginare il ruolo dell'assemblea elettiva. Gli aspetti più rilevanti dei dibattiti che hanno accompagnato il varo dei nuovi Statuti hanno riguardato i rapporti relativi alla dialettica maggioranza- opposizione all'interno dei Consigli ma anche i rapporti interistituzionali intercorrenti tra Consigli ed esecutivi regionali. Fra i più rilevanti e imprescindibili elementi di contesto, nel passaggio alla seconda stagione statutaria, lo straordinario rafforzamento del dialogo tra Governo nazionale ed esecutivi regionali, incardinato nel sistema della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, e nel contestuale fallimento di ogni tentativo di previsione di una rappresentanza regionale in Parlamento, attraverso l'alterazione della tradizionale formula bicamerale e l'istituzione di un "Senato delle Regioni". Tale elemento deve essere oggetto di una lettura che tenga conto anche dell'inserimento dei Consigli regionali – a seguito della riforma del 2001 – nel circuito di produzione e attuazione del diritto europeo, rafforzato ancor più dalla previsione operata dal Trattato di Lisbona di un coinvolgimento dei Consigli nella complicata procedura di verifica del rispetto da parte delle Istituzioni europee del principio di sussidiarietà e proporzionalità conformemente ai criteri stabiliti dall'annesso Protocollo. Non si può inoltre non tener conto del significativo incremento delle forme di concertazione a livello regionale ancorate al ruolo della Giunta, e del conseguente sviluppo di sedi stabili di mediazione degli interessi sociali in un circuito extra consiliare, destinata a condizionare le statuizioni delle assemblee regionali. Dunque, considerata la scelta di un nuovo modello di governo regionale e gli elementi di contesto evidenziati, dalla lettura dei nuovi Statuti risulta un assetto dei rapporti Giunta – Consiglio che la dottrina ha definito contrastivo- dualistico<sup>994</sup>. Diversi statuti, infatti, si pensi allo Statuto Toscano, prevedono nel proprio testo una decisa rivendicazione di una serie di competenze formali dei Consigli non solo, come è ovvio, in tema di attività normativa (primaria e secondaria) ma anche in tema di programmazione, potere di nomina e così via. È apparso dunque doveroso l'inserimento, tra le disposizioni statutarie, di meccanismi che temperassero una situazione di potenziale conflitto tra due organi (il Consiglio e il Presidente) entrambi dotati di una fortissima legittimazione popolare. Il riferimento riguarda quelle particolari procedure volte a coinvolgere i Consigli regionali in processi decisionali che oramai non si esauriscono più nella sola dialettica interna tra maggioranza e opposizione, né nel confronto tra Consiglio e Giunta, bensì prevedono l'instaurarsi di un dialogo con soggetti a vario titolo coinvolti nelle decisioni relative all'elaborazione delle politiche pubbliche (dai nuovi organi che hanno arricchito la forma di governo regionale – il Consiglio delle autonomie locali, le consulte, gli organi di garanzia statutaria – fino ad arrivare al sistema delle Conferenze, alle istituzioni europee e al Governo e Parlamento nazionali). In tale contesto, dunque, appaiono decisive le previsioni contenute in alcuni Statuti e regolamenti consiliari orientate a preservare le assemblee elettive dalla degenerazione in semplici comprimarie in processi decisionali sempre più complessi e

---

<sup>994</sup> P. CARETTI, *Le riforme dei regolamenti dei Consigli Regionali di fronte alle trasformazioni delle Regioni e del ruolo delle assemblee elettive*, su *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. 2, 2010, p. 4.

intersecati, attraverso la rivendicazione di un ruolo attivo. Un esempio può essere l'introduzione (presente in quasi tutti gli Statuti e meglio articolata nei rispettivi regolamenti), nell'ambito del rapporto tra Governo nazionale ed esecutivi regionali, di procedure specifiche che prevedano la possibilità per i Consigli di esprimere opinioni e indirizzi preventivi sulle posizioni che verranno rappresentate dalle Giunte in sede di Conferenza Stato – Regioni, in virtù della preventiva e obbligatoria comunicazione alle rispettive assemblee delle stesse. Si pensi, poi, alle previsioni statutarie che hanno per oggetto i pareri che i Consigli sono chiamati a rendere, assumendo così un ruolo partecipativo attivo, in relazione a tutti i progetti di atti normativi dell'Unione Europea che abbiano implicazioni sulle competenze regionali. O, ancora, con riferimento alle leggi comunitarie annuali, è espressione di una rivendicazione del ruolo dei Consigli regionali la fissazione da parte degli stessi del quadro normativo generale in cui devono operare gli altri soggetti coinvolti nell'attuazione, fra cui gli esecutivi regionali.

Sul piano delle conseguenze della riforma del 2001 registrate in relazione all'esercizio della funzione principale delle assemblee regionali, ovvero quella legislativa, si è registrata una progressiva atrofia della legislazione regionale: tale fenomeno, analogamente a quanto accaduto negli scorsi anni sul piano nazionale, ha visto un progressivo trasferimento dell'esercizio delle funzioni normative agli esecutivi regionali e la relegazione del ruolo del Consiglio a una funzione di mera ratifica. Su questo versante, Statuti e regolamenti hanno reagito con una rivendicazione delle funzioni consiliari mediante la previsione di una più incisiva forma di controllo della legislazione, ovvero quella che si realizza mediante una valutazione ex ante ed ex post dei provvedimenti normativi, quale che sia il soggetto proponente. Si è così delineato un ruolo decisamente più pregnante dei Consigli regionali in termini di controllo sugli effetti del potere legislativo sul tessuto normativo vigente attraverso un controllo vertente anche sull'efficienza della fase attuativa e sull'effettiva soddisfazione degli interessi sociali preposti.

In questa riflessione su quali possano essere le corrette modalità di esercizio del potere normativo, a livello regionale tanto quanto nel sistema nazionale, è doveroso menzionare una delle analisi più lucide che sia stata elaborata dagli studiosi del parlamento italiano. Giovanni Sartori individuava fra i maggiori problemi funzionali delle assemblee nazionali l'iperproduzione normativa e delineava chiaramente una strada per il suo superamento da ricercare in un passaggio dalla quantità alla qualità della legge. Tale ipertrofia, per Sartori, era determinata da un duplice ordine di ragioni: la confusione ricorrente tra l'esercizio della funzione legislativa con il controllo sulla legislazione, da un lato, e la diffusa confusione in cui la classe politica del tempo incorreva tra controllo legislativo e controllo politico (inteso come controllo dell'attività di direzione politica del Governo). L'affezione a questa tipologia di controllo esercitato da parte dell'assemblea legislativa ha dato vita a una prassi per cui troppo di frequente il Parlamento dava veste di legge ad atti che rientravano nell'alveo delle competenze governative, così come ad atti amministrativi e regolamenti. La prima conseguenza negativa risiedeva nella perdita di valore dell'atto di approvazione parlamentare (che assurgeva a mera ratifica) specie con riferimento alle cd. leggi, ovvero atti contenenti disposizioni estremamente particolareggiate. In secondo luogo, aveva ridotto il peso del Parlamento in termini di controllo politico nei confronti del Governo, dal momento che energie e tempi che questa attività avrebbe richiesto erano fagocitati da una produzione legislativa elefantica. A distanza di molti anni, tale analisi risulta ancora attuale se si pensa

al ruolo delle assemblee legislative, incluse quelle regionali, così come ancora può essere ritenuto illuminante l'auspicio di Sartori, di riconversione del controllo legislativo superfluo in controllo politico<sup>995</sup>. Una riduzione drastica della produzione legislativa dei Consigli regionali non può che produrre effetti benefici quantomeno sotto due profili: anzitutto, considerato il rapporto inversamente proporzionale che lega la qualità della produzione normativa alla sua quantità, non può che registrarsi un effetto positivo in termini di maggiore ponderazione della stessa, sotto il profilo di un giudizio di opportunità quanto dell'impatto sul piano giuridico, economico e sociale. In secondo luogo, eliminati i dispendi di energie dissipate nell'attività legislativa "superflua", i Consigli regionali potrebbero impegnarsi con maggior dedizione all'attività di controllo politico sull'esercizio delle funzioni giuridiche. Tuttavia, per quanto rivelatrice, la strada suggerita dal politologo è di tutt'altro che facile realizzazione<sup>996</sup>. La funzione di controllo ha infatti subito un'atrofia derivante dal suo scarso utilizzo; dunque, è impensabile indicare una strada della riconversione del controllo legislativo in controllo politico che non passi attraverso un'indicazione di modi, contenuti e strumenti di tale attività. I tradizionali strumenti di controllo di cui i Consigli regionali dispongono, ovvero interpellanze, interrogazioni ed inchieste consiliari, risultano attivabili solo attraverso processi lenti e farraginosi. Peraltro, il loro intervento non arriva a ricoprire la seconda parte del ciclo di vita delle politiche pubbliche che risiede nell'attuazione dell'atto normativo. Risultano, dunque, gravemente carenti e poco funzionali. È dunque necessario che gli Statuti prevedano e disciplinino degli strumenti di controllo (o valorizzino quelli già presenti), partendo dal presupposto che un esercizio completo ed efficace degli stessi possa anche dare nuova linfa al ruolo dei Consigli nel processo legislativo nonché "*colmare il largo deficit informativo che deriva dalla lontananza istituzionale nella gestione corrente delle politiche pubbliche*"<sup>997</sup>.

Traendo le fila di questa breve disamina individuando delle strade concretamente percorribili (e in parte già esplorate) per un significativo rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali, potremmo articolare il discorso avendo come guida due assi portanti: in primo luogo l'incremento dell'efficienza dei meccanismi decisionali che fanno capo al Consiglio regionale, e poi il miglioramento della capacità dello stesso di comunicare all'esterno e inglobare gli interessi sociali che è chiamato a rappresentare. Anzitutto i Consigli regionali potrebbero emulare dalle Camere il sistema di programmazione delle discussioni, di predisposizione degli ordini del giorno (preferibilmente redatti dalla Conferenza dei Capigruppo meglio che dall'Ufficio di Presidenza), magari inserendo un contingentamento dei tempi. A queste previsioni finalizzate all'efficientamento dei lavori potrebbero aggiungersi altre previsioni statutarie specificamente dedicate ai gruppi consiliari, attraverso ad esempio la previsione di un numero massimo dei componenti, o di un sistema dei gruppi misti che preservi la dialettica bipolare (dunque la previsione di un gruppo misto di maggioranza e uno di opposizione), previsioni volte a temperare il problema dei gruppi minori magari prevedendo un sistema di voto ponderato in Commissione (commisurato alle

---

<sup>995</sup> S. SOMOGYI, - L. LOTTI, - A. PREDIERI, - G. SARTORI, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., 1973, p. 369.

<sup>996</sup> A. FRANCESCONI, *Note sull'analisi dell'impatto della regolazione ed i Consigli regionali*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6/2002, p. 997.

<sup>997</sup> A. MARTINI - M. SISTI, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 6/2002, p. 929.



caratteristiche dimensionali del gruppo rappresentato da ciascun commissario). Ciascuno Statuto dovrebbe poi assicurarsi che il Consiglio regionale disponga di risorse finanziarie sufficienti all'espletamento delle sue funzioni e dunque intervenire non solo nello stanziamento dei rispettivi mezzi economici ma anche attraverso la fissazione di criteri per il loro impiego. Potrebbero per esempio essere previsti limiti percentuali nella ripartizione delle risorse da destinare a servizi interni e comuni, conformemente alle finalità che l'assemblea ha stabilito di perseguire e dunque un collegamento tra programmazione della spesa e delle attività. Quanto all'esercizio del potere normativo, alcuni strumenti di razionalizzazione potrebbero risiedere, ad esempio, nella previsione di un procedimento in commissione redigente che riservi all'assemblea il voto finale sul progetto di legge; nella previsione di un procedimento straordinario d'urgenza che assicuri la massima tempestività, attivabile su iniziativa del Presidente della Regione; un potere di veto che il Presidente del Consiglio regionale possa esercitare sugli emendamenti presentati per finalità meramente ostruzionistici, da attivarsi nella forma di una dichiarazione di inammissibilità; l'istituzione di un'apposita sezione del Consiglio regionale che discuta dei riflessi sulle politiche regionali del processo di integrazione europea; procedure idonee a dare tempestivamente seguito alle pronunce della Corte Costituzionale. Infine, uno strumento di razionalizzazione delle funzioni consiliari potrebbe risiedere nella previsione di un servizio per la legislazione che sia consultato obbligatoriamente prima dell'approvazione finale di una legge e che esprima un parere in merito alla coerenza, all'opportunità e all'efficacia della legge, con possibilità di assegnare tramite regolamento a tale servizio il compito di segnalare eventuali aporie del testo in fase di approvazione con il dettato costituzionale ed europeo, nonché il mancato rispetto del criterio di ripartizione delle competenze legislative o del principio di sussidiarietà. Dunque, appare fondamentale la previsione di organismi di natura tecnica e dal carattere imparziale a presidio del controllo sulla qualità della normazione. Oramai l'istituzione di Comitati per la legislazione è oggetto di previsioni diffuse nei diversi Statuti regionali: il controllo sulla legislazione appare, ad avviso di chi scrive, una delle strade da percorrere per sconfiggere le tendenze a ritenere "giustificati" processi di accentramento normativo nelle mani del potere esecutivo. Doveroso è, infine, razionalizzare il modo di produzione e pubblicazione delle fonti normative: il servizio per la legislazione dovrebbe avere il potere di sostituire d'ufficio, in fase di raccolta, le leggi regionali vecchie con quelle nuove e lo Statuto potrebbe prevedere e disciplinare le modalità di esercizio di tale potere. La sede statutaria appare infatti idonea non a mere "dichiarazioni manifesto" orientate ad affermare principi di semplificazione, rinviando alla continua produzione di testi unici l'attuazione degli stessi, bensì un'occasione da valorizzare ai fini di un'articolazione di una disciplina più puntuale finalizzata a prevenire e curare gli effetti distorsivi dei cattivi meccanismi di produzione normativa, introducendo sistemi virtuosi di controllo tecnico della legislazione e sistemi semplici di pubblicazione delle leggi.

## *2. La valorizzazione degli strumenti di controllo. Prospettive per un rafforzamento del ruolo consiliare.*

I Consigli regionali abbiano sempre avuto la possibilità di avvalersi di strumenti come indagini su argomenti di interesse, Commissioni di inchiesta su materie specifiche, udienze

conoscitive, interpellanze ed interrogazioni rivolte ai membri della Giunta, diritto (per i singoli consiglieri e le Commissioni) di accesso e di estrarre copia di atti e documenti dalle strutture amministrative dell'esecutivo. Tali diritti sono riconosciuti e affermati formalmente, ma non sempre tale riconoscimento coincide con l'attuazione delle politiche che passi attraverso una dialettica consiliare realmente efficace: tale passaggio è ancora largamente incompiuto, *tanto che*, osserva la dottrina, *sovente si parla della funzione di controllo come di una funzione irrisolta o negletta, spesso evocata solo retoricamente, a volte attuata in forme rituali, comunque sempre con scarsissime ricadute a livello decisionale*<sup>998</sup>. Occorre dunque chiedersi in cosa abbiano fallito i tradizionali strumenti di controllo e quale forma tale funzione debba assumere per rafforzare il ruolo delle assemblee nelle politiche regionali. Negli ultimi anni nella terminologia utilizzata nei testi di legge e documenti amministrativi è risultato si è diffuso sempre più il riferimento alla funzione di controllo, spesso tale terminologia è alternata con un'altra altrettanto evocativa ma ambigua che afferisce al "monitoraggio" o alla "valutazione". Da un apprezzamento di questo cambiamento vediamo come sia fundamentalmente mutato il modo di intendere la funzione che si richiama. Si passa infatti da un "sistema dei controlli" che si concreta in una puntuale verifica dell'azione amministrativa finalizzata ad appurarne la legittimità, ad un sistema maggiormente orientato al controllo della performance delle amministrazioni e della misurazione dei risultati da esse prodotti. Tale mutamento è apparso talmente significativo da indurre la dottrina ad affermare che si sia verificata una *"transizione da un sistema tolemaico dei controlli ad un sistema copernicano [...] in cui ad un'idea monistico-garantista dell'amministrazione si giustappone [...] una concezione pluralistica che intende il controllo come capacità di guida verso obiettivi determinati [...]"*<sup>999</sup>. Essendosi dunque moltiplicati e diversificati i significati rientranti nella nozione di controllo, si potrebbe, secondo la dottrina, ricondurre tale funzione a due aspetti essenziali, onde evitare equivoci: anzitutto il *"diritto/dovere" di chiedere conto a tutti i soggetti incaricati di attuare una certa legge regionale del suo reale stato d'attuazione e dei risultati raggiunti*; poi il *"diritto/dovere" di valutare quali effetti sono prodotti dalle politiche regionali cui le leggi danno impulso*<sup>1000</sup>. Dunque, nel primo elemento rinveniamo un fondamento della funzione di controllo che risiede essenzialmente in un passaggio di informazioni e le relative conseguenze che tale passaggio comporta in termini di relazioni tra i soggetti coinvolti (che dovranno essere costruite) ma anche sul piano delle soluzioni procedurali e organizzative da mettere in atto. Dunque, un ruolo cruciale in questa prima fase risiede nella capacità del Consiglio di predisporre strumenti o strutture finalizzate a elaborare correttamente domande, a seguito di un'efficace individuazione delle problematiche e questioni rilevanti su cui incentrare il focus. Nel secondo momento, invece, tutto si gioca sulla capacità dell'assemblea di leggere con occhio critico le soluzioni e le risposte fornire e di comunicare correttamente il contenuto dopo averne verificato la veridicità ed attendibilità. Tanto vale sia per le informazioni raccolte nella legislatura di riferimento quanto per quelle stratificatesi nelle precedenti. D'altra parte, la buona riuscita dello scambio informativo presuppone che il dialogo intercorra tra un'assemblea preparata ed un apparato amministrativo (quello regionale) altrettanto competente, senza dimenticare la necessarietà

<sup>998</sup> A. MARTINI - M. SISTI, cit., p. 930.

<sup>999</sup> M. RIGHETTINI, *L'evoluzione del sistema dei controlli in Italia. Linee essenziali*, in M. MORISI - A. LIPPI, (a cura di), *Manuale di scienza dell'amministrazione. La valutazione*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 53.

<sup>1000</sup> A. MARTINI - M. SISTI, cit., p. 931.

di avviare dispendiose procedure di raccolta, elaborazione e interpretazione di dati complessi: *in altri termini, tanto più le domande saranno stimolanti e profonde, tanto meno sarà possibile darvi risposta, come sovente accade oggi, attraverso un semplice, quanto inutile, "passaggio di carte e documenti"*<sup>1001</sup>. Il secondo elemento individuato nella definizione invece richiede che il Consiglio regionale sia destinatario di una rendicontazione da parte dei soggetti attuatori delle politiche pubbliche (in continuo deficit di implementazione, a livello regionale così come nazionale) – affinché gli stessi (non solo l'esecutivo ma anche le amministrazioni locali) portino a termine i compiti loro assegnati dalle norme anziché diventare vittime di inerzia burocratica. Dunque è quantomai importante che in questa fase le assemblee agiscano da supervisore, tanto più se si pensa che la fase attuativa delle politiche pubbliche rappresenta un delicato momento in cui possono verificarsi "sorprese" e conseguenze inaspettate rispetto a quelle previste in fase di formulazione delle azioni da mettere in atto: *"È in sede di attuazione che si determina in cosa effettivamente consista una politica pubblica, quali siano i suoi reali scopi e soprattutto le sue conseguenze in termini di allocazione di risorse e benefici scarsi tra individui e gruppi della società [...]". Le politiche continuano ad essere riformulate e trasformate in base ai risultati prodotti o alle modificazioni che intervengono nel contesto in cui si sviluppano*<sup>1002</sup>. L'espressione che meglio descrive l'insieme di queste esigenze conoscitive è il termine inglese *accountability*, o più precisamente *legislative accountability*<sup>1003</sup>: rientra in tale nozione il complesso meccanismo per cui l'assemblea, essendo chiamata a governare e supervisionare la procedura di attuazione delle politiche pubbliche, chiede conto agli attori la rispondenza della stessa agli obiettivi posti dalle norme. Un'altra importante accezione della funzione di controllo però risiede nella capacità delle assemblee di comprendere, tramite i suddetti processi di apprendimento, la reale capacità delle politiche pubbliche di incidere efficacemente sulla risoluzione di un problema. Dunque, i Consigli regionali non devono limitarsi a supervisionare le amministrazioni regionali e locali, e eventualmente stimolarle in caso si distacchino in fase attuativa dai canoni prestabiliti, ma anche comprendere se e in che misura si stanno adottando le giuste *policies* in relazione allo specifico problema da risolvere. Le scelte compiute, anche in precedenza, devono pertanto essere oggetto di un esame critico da parte dell'assemblea e, laddove ritenuto opportuno, proporre e ideare: *si tratta di un modo innovativo di concepire il ruolo dell'assemblea legislativa, almeno nell'esperienza italiana (4); un ruolo sicuramente molto diverso da quello recitato in passato di "cogestore della politica"*<sup>1004</sup>. La funzione di controllo assume dunque una duplice valenza orientata, da un lato, alla verifica dell'esecuzione delle disposizioni normative individuando eventuali inefficienze nel processo, dall'altro, di valutazione dell'efficacia delle politiche promosse dalla Regione, in relazione a obiettivi ed aspettative. Tale accezione ben si distanzia da un approccio meramente "inquisitorio" finalizzato all'individuazione di atti o comportamenti illeciti o viziati da sanzionare. Si tratta piuttosto di una mentalità fondata sul convincimento che, se si carica di valore sostanziale lo scambio di informazioni tra gli attori istituzionali, si possa davvero incidere in termini efficaci sulla capacità di governo. Ad una logica puramente

<sup>1001</sup> A. MARTINI - M. SISTI, cit., p. 932.

<sup>1002</sup> R. LEWANSKY, *Implementazione*, in G. CAPANO - M. GIULIANI, *Dizionario delle politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1996, p. 186.

<sup>1003</sup> B. ROSEN, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Westport, Praeger, 1998, *passim*.

<sup>1004</sup> R. BIN, *Reinventare i Consigli*, Il Mulino, n. 3, 2000, p. 456-466.

inquisitoria invece appartengono i tradizionali strumenti di sindacato ispettivo con cui i consiglieri passano al vaglio la fondatezza delle motivazioni delle scelte dell'esecutivo oppure indagano i fondamenti causali di determinati avvenimenti salienti (cui la Giunta e gli assessori dovranno rispondere in modo quanto più tempestivo e puntuale). Tali strumenti, ed in particolare si fa riferimento alle interrogazioni, interpellanze, inchieste (ma anche strumenti come la convocazione dei membri dell'esecutivo o la richiesta di informazioni ai responsabili degli uffici dell'amministrazione regionale), rispondono spesso, nella prassi, a esigenze che sorgono all'interno della dialettica maggioranza – opposizione, ovvero l'esigenza dei consiglieri di esprimere e caratterizzare la propria posizione politica. In particolar modo, infatti, questi strumenti vengono utilizzati dall'opposizione per far luce sui punti deboli dell'attività della Giunta in carica. Spesso essi vengono intesi come strumenti per portare le discussioni assembleari nella società civile, all'attenzione delle forze sociali interessate: in questo modo gli strumenti appaiono più finalizzati allo scambio di punti di vista rilevanti che non all'acquisizione, mediata da tecnici, di dati sulle prospettive di risoluzione di un problema collettivo e sulla ponderazione dell'incisività delle politiche regionali su tale problema. Anzitutto si può individuare un *vulnus* in tale approccio che è rappresentato dall'assenza di uno specifico ancoraggio con le leggi regionali poiché l'utilizzo di tali strumenti non è specificamente ancorato ad un atto legislativo consiliare, tantomeno sono strettamente collegati con la valutazione di una specifica politica regionale che da tale atto può essere stata determinata. L'oggetto di tali strumenti di controllo può essere, infatti, di volta in volta una specifica decisione dell'esecutivo, la condotta tenuta in una certa circostanza oppure un aspetto generale della realtà economica e sociale regionale. Molto di rado, specialmente in passato, la funzione di controllo è stata esercitata effettivamente per ponderare le implicazioni e gli effetti di una politica pubblica, e tale carenza era evidente sin dalla fase di approvazione degli atti normativi in Consiglio, condotta in contesti di rilevante carenza informativa. A tale sostanziale *black out* informativo<sup>1005</sup> non hanno saputo fornire adeguata risposta né i tradizionali strumenti di controllo né quelli appositamente istituiti. Una delle vicende che meglio rivelano tale fenomeno è rappresentata dall'introduzione ormai in molti testi legislativi della presentazione obbligatoria, da parte degli esecutivi, di relazioni sullo stato dell'attuazione della legge<sup>1006</sup>: molto di frequente tale strumento è stato dimenticato, a tal punto che spesso le assemblee hanno ommesso di tener traccia delle relazioni presentate dalle giunte e di quelle ancora non pervenute, solo di recente si sono sviluppati strumenti per sollecitarne l'invio. Per tanto tempo, infatti, il processo legislativo è rimasto incentrato sul "confezionamento" del prodotto normativo, destinato a cadere nel dimenticatoio non appena approvato, con una concentrazione dell'attenzione al prodotto successivo. I tradizionali strumenti di controllo, inoltre, non hanno carattere di sistematicità bensì un'applicazione piuttosto contingente e discontinua, spesso in relazione a momenti di crisi o al verificarsi di circostanze eccezionali. Dunque, spesso i procedimenti decisionali non sono accompagnati, come invece dovrebbero dall'attivazione di tali strumenti, ancora troppo ancorati ad un utilizzo "dimostrativo" (per il consigliere, di porre l'attenzione su un determinato problema, di esercitare un potere nei confronti dell'esecutivo) piuttosto che realmente "informativo". Ad aggravare tale quadro vi è il ruolo marginale che le strutture

<sup>1005</sup> A. MARTINI - M. SISTI, cit, p. 938.

<sup>1006</sup> F. ROSA, *Le relazioni governative al Parlamento sullo stato di attuazione delle leggi*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, *passim*.

interne dell'assemblea rivestono nel processo informativo: spesso l'elaborazione di informazioni e dati complessi, oggetto di acquisizione mediante tali processi, è rimessa alla sola capacità del singolo consigliere, che finisce per diventare unico protagonista del processo. Se si vuole al contrario valorizzare gli strumenti informativi, non si può prescindere dall'impiego delle capacità tecniche di tali strutture nonché dal ruolo attivo che dovrebbero rivestire nel dare impulso ai processi informativi<sup>1007</sup>.

La tendenza che si è affermata, tuttavia, negli Statuti di nuova generazione, è stata quella di non dare una nuova riformulazione alla funzione di controllo, spesso ancorata esclusivamente ai tradizionali strumenti di sindacato ispettivo (*supra*). Traendo le fila del discorso e volendo individuare i punti di forza degli strumenti di controllo che dovrebbero essere valorizzati, anzitutto dovremmo partire dal presupposto che un meccanismo di informazione che abbia ad oggetto l'attuazione di una norma di legge o di una politica regionale deve avere un'ampia legittimazione e meccanismi d'innescio automatici. Tale legittimazione potrebbe, ad esempio, passare per un'introduzione nei testi di legge di clausole valutative ovvero disposizioni dal carattere chiaro e dettagliato contenenti informazioni su requisiti e contenuti che tale attività dovrà avere. Queste dovrebbero delineare gli obiettivi della procedura di controllo insieme a indicazioni di carattere metodologico, insieme a tempistiche, soggetti incaricati della procedura e destinatari del risultato finale, senza omettere un riferimento alle risorse stanziare. Un mandato con tali caratteristiche, che cioè fissi obiettivi, responsabilità e scadenze precise, difficilmente potrà essere ignorato. La longevità del processo, poi, destinata a seguire il ciclo di vita della legge e dunque non esaurirsi nel corso di una sola legislatura, dovrebbe essere un elemento positivo affinché l'attività di controllo non rimanga ancorata alle sorti della Giunta in carica perché potrebbero ritrovarsi a dover riferire in merito all'attuazione di una determinata politica o di un testo di legge più esecutivi succedutisi nel tempo. Si è auspicato dunque in dottrina l'incremento del sistema delle clausole valutative finalizzato alla verifica di un rispetto sostanziale del mandato contenuto nelle stesse, magari affidando tali compiti ad un *autorevole organismo consiliare, di natura collegiale, costituito ad hoc e coadiuvato da un'apposita struttura interna. In prima battuta l'organismo sarebbe chiamato ad intervenire in seno al processo legislativo e ad esprimere un parere sulla valutabilità dell'intervento promosso dal progetto di legge. Tale parere, di natura essenzialmente tecnica, potrebbe essere obbligato rio su tutti i progetti di legge e richiesto formalmente dal Presidente della Commissione in sede redigente, immediatamente dopo la scelta del testo adottato come base per l'esame. Nel caso se ne riscontri la necessità, il parere potrebbe contenere una proposta di clausola valutativa con le opportune spiegazioni di natura tecnica riguardo alla formulazione da adottare. Il parere reso dall'organismo sarebbe quindi inviato alla Commissione competente e allegato alla relazione per l'assemblea. La sola esistenza di una clausola valutativa non garantisce però l'avvio di un reale processo di produzione di conoscenza ed informazioni utili ai consiglieri. Occorre prevedere un qualche meccanismo di enforcement. Per questo motivo, una volta che la legge è in fase d'attuazione, l'organismo dovrebbe vigilare sul rispetto dei mandati che le clausole valutative impongono ai soggetti attuatori. A tal fine l'organismo dovrebbe esaminare le relazioni e le altre forme di documentazione prodotte in ottemperanza alle*

---

<sup>1007</sup> L. BOBBIO, *Il contributo dell'analisi delle politiche pubbliche alla progettazione legislativa*, in *IterLegis*, Anno III, Novembre-Dicembre, 1999.

*disposizioni contenute nelle clausole valutative ed esprimere, anche in questo caso, un parere tecnico sulla qualità e sulla effettiva rispondenza di tali documenti al mandato valutativo. Il parere sarebbe inviato alla Commissione competente per materia, che dovrebbe invece procedere ad un esame di merito sul contenuto delle relazioni.*<sup>1008</sup>.

Nel caso poi in cui il destinatario degli obblighi informativi risulti inadempiente agli occhi dell'organismo, esso può formulare un richiamo formale di cui darebbe comunicazione immediata anche alla Commissione competente. Il rischio di una "sanzione morale" ricevuta da parte di un organismo rappresentativo dell'intero organo assembleare dovrebbe costituire un incentivo sufficiente per il soggetto attuatore ad ottemperare adeguatamente alle richieste informative del Consiglio. Laddove la sopravvenienza di fatti nuovi o eventi inaspettati faccia sorgere la necessità di approfondire ulteriormente aspetti conoscitivi che le clausole (sempre se previste) non avevano previsto in modo soddisfacente, risulta opportuna la possibilità che ulteriori procedure informative siano attivate da parte della singola Commissione competente oppure da un gruppo composto da un numero minimo di consiglieri. Così, tramite questi strumenti che potrebbero essere definiti richieste di missioni valutative, i consiglieri hanno nelle loro mani un potere di controllo attivabile ben oltre la fase legislativa: anche in questo caso è fondamentale il ruolo dell'organismo tecnico che dovrà valutare opportunità e fattibilità delle proposte avanzate al fine di attivare tali missioni valutative (se compatibili con le risorse a disposizione), procedere all'attività materiale di raccolta delle informazioni e infine relazionare alla Commissione competente per materia in merito ai risultati. Tale strumento, se esercitato nella più puntuale tempestività, presenta degli elementi di novità ed efficienza rispetto ai tradizionali sistemi di controllo ovvero un'attenzione mirata all'attuazione di un dato testo normativo o di una politica regionale, un approccio bipartisan alla ricostruzione delle informazioni, l'impiego di strutture tecniche specializzate nell'analisi delle stesse, la possibilità di dare voce anche a soggetti non interpellati in fase legislativa. Dunque, una valorizzazione di tale strumento potrebbe da un lato rispondere alla "fuga dal controllo" che per anni ha caratterizzato l'opinione pubblica, ovvero la tendenza a concepire tale attività un dispendio di risorse ed energie non sostenuto da un ritorno di immagine per colui/colei che ci si dedica<sup>1009</sup>; e potrebbe finalmente portare ad un cambiamento di mentalità orientato a riportare i consiglieri al centro della funzione di controllo come protagonisti della stessa. Si ribadisce però, al fine della buona riuscita nella disciplina di tale strumento, la necessità di previsione di un organismo imparziale, come un Comitato dalla composizione collegiale e paritetica e dalla forte legittimazione (anche a livello statutario), a supporto del procedimento informativo di cui si tratta: tale previsione, lungi dal sottrarre terreno alla dialettica maggioranza – opposizione, fornirebbe finalmente alla funzione di controllo una *robusta reputazione di equidistanza*<sup>1010</sup>: idonea a riportare la stessa al centro dei rapporti interistituzionali locali, restituendo linfa vitale e contenuti ai poteri dei Consigli. È opportuno, dunque, che i bilanci regionali dedichino specifici capitoli di spesa e sufficienti risorse finanziarie alla costituzione di tale struttura e alla formazione tecnica dei suoi componenti.

---

<sup>1008</sup> A. MARTINI - M. SISTI, cit, p. 943.

<sup>1009</sup> S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra controllo par lamentare e ruolo dell'opposizione nell'esperienza repubblicana, relazione presentata nel ciclo di seminari "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari"*, Scuola sup. Sant'Anna, Pisa, aprile 2002, p. 11.

<sup>1010</sup> A. MARTINI - M. SISTI, cit, p. 948

## LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE REGIONALE

di *Maria Chiara Moscatello*

SOMMARIO: 1. La crisi del sistema di unitarietà delle fonti e il suo impatto sulla tecnica normativa. – 2. Gli strumenti di analisi della normazione. – 3. Implicazioni costituzionali della chiarezza normativa attraverso le pronunce della Corte Costituzionale

### *1. La crisi del sistema di unitarietà delle fonti e il suo impatto sulla tecnica normativa.*

Affrontare il tema della scarsa qualità della produzione normativa regionale presuppone riflessioni di più ampio respiro sulla crisi della legge regionale, crisi che rispecchia la crisi della legge statale che è una crisi dell'unicità e tipicità della fonte del diritto. Un fenomeno a cui si è assistito negli ultimi anni è infatti proprio la moltiplicazione delle fonti normative, imputabile ad un accrescimento e diversificazione del significato attribuito al concetto di "fonte"<sup>1011</sup> cui si riferiscono ormai una pluralità di atti e fatti che concorrono a formare, modificare ed innovare l'ordinamento giuridico<sup>1012</sup>. Sempre più ardua appare l'impresa di enucleare in modo esplicito, completo e tassativo le fonti legali o di declinare gli elementi specifici che le caratterizzano dal momento che "le fonti immediate o dirette, delle norme giuridiche presuppongono le fonti mediate, intese come cause originarie delle continue rinnovazioni dell'ordinamento"<sup>1013</sup>. Osserva ancora la dottrina: "si assiste sempre di più alla nascita di atti normativi di diversa natura, non sempre armonizzati ed anzi atipici poiché nell'ordinamento esistono sempre più spazi giuridici in cui è possibile che si svolgano processi di creazione di nuove fonti"<sup>1014</sup>. Tale frammentazione determina la perdita, da parte della legge, dello status di "fonte delle fonti"<sup>1015</sup>. Una delle conseguenze macroscopiche del fenomeno di moltiplicazione delle fonti risiede proprio nel rinvio che le leggi operano sempre più spesso ad atti di incerta configurazione con funzione integrativa delle stesse (si pensi alle linee guida). Il tema merita grande attenzione nell'ambito di una riflessione sulla chiarezza normativa poiché, in tali "catene" di fonti, l'oscurità della prima ovvero la legge rischia di determinare pesanti ripercussioni anche sugli atti successivi. Talvolta le conseguenze, osserva la dottrina, risultano essere paradossali: non di rado, infatti, delle circolari emanate allo scopo di chiarire il dettato (oscuro) di una legge o di un regolamento richiamino a loro volta altre circolari con finalità esplicative del contenuto delle<sup>1016</sup> precedenti. Tale prassi pone all'attenzione della dottrina un delicato tema che è quello della valenza delle fonti subordinate rispetto alla legge: se una legge è ambigua, lo scopo dell'emanazione del regolamento è

---

<sup>1011</sup> G. SERGES, *Crisi della rappresentanza parlamentare e moltiplicazione delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, p. 2 e ss.

<sup>1012</sup> Si richiamano, tra gli altri, T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Padova, Cedam, 1967, p. 5-46; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, Cedam, 1960; A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Nuovissimo digesto italiano*, VII, 1961, p. 524-533.525.

<sup>1013</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 15.

<sup>1014</sup> C. INGENITO, *Moltiplicazione, frammentazione, destrutturazione e delocalizzazione delle fonti del diritto*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 5.

<sup>1015</sup> P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2010, *passim*.

<sup>1016</sup> G. TARLI BARBIERI, *Linguaggio e tecnica normativa. Il sistema delle fonti*, in *Parlamenti Regionali*, 12/2004, p. 132.

attuare, dunque interpretare, il dettato normativo; ma ci sono dubbi sostanziali che tale riconduzione a coerenza possa essere operata, da parte di una fonte subordinata, in caso di leggi dal contenuto illogico e incoerente.

A partire dalla considerazione di tali “sintomi” e delle loro implicazioni negative sul sistema, si proverà ad analizzare alcune delle cause del fenomeno della crisi della legge. Anzitutto, questa è in parte imputabile all’organizzazione oramai multilivello del potere legislativo, processo oramai irreversibile cui il diritto costituzionale deve inesorabilmente adeguarsi. Basti pensare alle modalità con cui la fonte legislativa statale si relaziona a fonti provenienti da altri ordinamenti, come quello europeo e regionale. Laddove il diritto europeo disciplina con maggiore intensità istituti e fenomeni, la portata della legge statale risulta di fatto surrogata a un ruolo meramente esecutivo. Questo è di immediata percezione nelle c.d. “materie comunitarizzate” (si pensi alle statuizioni in materia di moneta) in cui, come sosteneva Leopoldo Elia, il risultato dell’esercizio della competenza legislativa statale appare come un mero *flatus vocis* rispetto alla normativa europea. Tale fenomeno si registra anche in competenze tradizionalmente affidate agli Stati (come quelle in materia di diritto penale) e, sebbene il fenomeno in questi campi sia agli albori, risulta comunque in crescita. Queste intersezioni talvolta sono presupposte ma altre volte espressamente imposte: è il caso della ripartizione di competenze risultata dalla Riforma del Titolo V, la riforma sistemica dalla portata più vasta che si sia registrata nel panorama delle modifiche costituzionali italiane. È chiaro che l’esercizio di alcune competenze esplicitamente conferite allo Stato dall’art. 117 della nostra Costituzione, non potranno non tener conto di quelle regionali: così è impensabile un esercizio della funzione legislativa in materia di tutela dell’ambiente che prescindendo dall’esercizio regionale delle competenze in materia di governo del territorio e, viceversa, allo stesso modo non si può ignorare la concatenazione di competenze legislative in materia di diritto alla salute e di garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni in tema di diritti civili e sociali<sup>1017</sup>. Inoltre, un esempio pratico di come il valore della legge come fonte delle fonti subisca gli effetti deleteri della frammentazione del sistema, è riscontrabile proprio a livello regionale nell’introduzione nello stesso di nuove fonti normative che vivono anche al di fuori della copertura costituzionale: un esempio è rappresentato proprio dagli accordi che avvengono in sede di Conferenza Stato – Regioni che una parte della dottrina definisce “nuove fonti del diritto” dal momento che sono intese dagli attori istituzionali come fonti certo non meno vincolanti degli atti normativi formalmente e tradizionalmente intesi<sup>1018</sup>.

Un’ulteriore osservazione riguarda anche il ruolo della fonte regolamentare, che sembra aver risentito della crisi della legge proprio per via della previsione, nell’art. 118 della Costituzione, di un parallelismo delle potestà legislativa e regolamentare: quest’ultima segue la prima. Considerato il confuso ordine che governa l’attribuzione delle competenze legislative si determina dunque una notevole incertezza anche sulla legittimità dei regolamenti. Il fenomeno che, nonostante le migliori intenzioni che hanno accompagnato la Riforma del Titolo V, si è prodotto in concreto è quello di una drammatica “fuga dal regolamento”: la legge finisce spesso per demandare ad organi amministrativi, Governo incluso, l’esercizio di tale potestà che viene esercitata attraverso l’emanazione di

---

<sup>1017</sup> P. CIARLO, *Funzione legislativa e anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5/2002, p. 2.

<sup>1018</sup> G. TARLI BARBIERI, cit., p. 133.



deliberazioni di natura formalmente non regolamentare, sebbene del regolamento presentino tutti i requisiti sostanziali, incrementando così il contenzioso amministrativo e costituzionale.

Dunque, il problema della crisi della fonte legislativa è in gran parte determinato da un'incertezza sulla relativa ripartizione delle competenze. Tale stato confusionale dell'ordinamento inficia anche la corretta conoscenza della normazione e sembra, secondo la dottrina, aver scoraggiato anche gli addetti ai lavori dall'indugiare nell'approfondimento e nella comparazione della legislazione: tale disinteresse rischia di rendere ancora più lontana la prospettiva di un ritorno al centro del sistema delle fonti della legge<sup>1019</sup>.

## 2. *Gli strumenti di analisi della normazione*

Fra gli strumenti di controllo della qualità della normazione figura l'Analisi di Impatto della Regolazione (d'ora in poi AIR), una metodologia complessa finalizzata a prevenire e contenere quei fattori che rendono l'intervento normativo meno utile e rispondente agli obiettivi preposti, di quanto non ci si potesse aspettare in fase di approvazione dello stesso perché, ad esempio, impone ai destinatari costi ben superiori ai benefici, o determina effetti collaterali<sup>1020</sup>. Nell'ambito dell'AIR si sviluppano due tipologie di analisi: quella preventiva, sempre accompagnata dall'analisi tecnico-normativa che verte su aspetti affini al *drafting* formale (d'ora in poi ATN), e quella successiva. L'AIR persegue l'obiettivo di conferire trasparenza al processo decisionale: dalla fase di identificazione dell'ambito dell'intervento, alla rilevazione delle istanze su cui esso inciderà, all'elaborazione di un ventaglio di soluzioni di cui verrà selezionata una preferita attraverso consultazioni ed elaborazione delle informazioni mediante analisi di natura tecnica (per esempio, l'analisi costi-benefici). L'obiettivo è dunque quello di fornire tutte le informazioni che rendono "trasparente" un'opzione regolativa (sia in termini giuridici, che sociali, economici e così via) evidenziando i fattori rilevanti cui dovrà aver riguardo l'autorità decidente. Dunque, la metodologia AIR incrementa la qualità della normazione non solo attraverso una valutazione *ex ante*, ma anche mediante il monitoraggio della regolazione attraverso la misurazione degli effetti della normazione vigente che sia mirata a tradurre i dati in valutazioni sul rapporto costi-benefici e sulla rispondenza della regolazione agli obiettivi dell'intervento regolatorio. Il monitoraggio della normazione, poi, può consentire di "riprogettare" un nuovo atto normativo imparando dagli errori riscontrati nell'intervento monitorato. In via generale, se l'AIR *ex ante*, finalizzata a fornire all'autorità decidente tutti i dati necessari ad assumere una decisione, è altamente standardizzata (si configura come una *checklist* che guida il processo decisionale); più ostica appare la realizzazione dell'AIR *ex post*. L'aspetto problematico risiede proprio nel lasso temporale, talvolta molto ampio, che deve essere parametro della valutazione dell'intervento regolatorio (questi tempi possono variare da intervento a intervento, necessitando alcuni di tempi medio-lunghi ai fini di un apprezzamento significativo, laddove per altri sono sufficienti tempi brevi). Uno strumento particolarmente funzionale di analisi successiva dell'intervento regolatorio è la cd. clausola *sunset*: alla

---

<sup>1019</sup> P. CIARLO, *La crisi della legge regionale*, in *Osservatorio sulla legislazione della Regione Sardegna*, 2012, p. 14.

<sup>1020</sup> L. LANZALACO, *Ricerca e strumenti analitici nella progettazione e nella valutazione delle leggi*, in *Iter legis*, 1999, p. 313-322.

valutazione con metodologia AIR, intercorrente dopo un lasso di tempo variabile a seconda dell'intervento messo in atto, è subordinata la decadenza della regolazione sottoposta a valutazione, qualora appunto non rinnovata esplicitamente poiché ritenuta utile e funzionale alla luce della misurazione dei suoi risultati.

A livello regionale, la previsione dell'obbligatorietà di utilizzo della metodologia AIR da parte della Giunta con riferimento a tutte le attività decisionali di maggior rilievo per le politiche pubbliche e non meramente esecutive delle leggi regionali è stata originata dalla volontà di restituire ai Consigli una posizione di rilievo nella gestione delle politiche pubbliche. La selettività, con riferimento ai soli atti più significativi della Giunta, è elemento essenziale per la buona riuscita dell'analisi, essendo tale attività molto dispendiosa in termini di tempo e risorse. In ogni caso è il Consiglio a decidere la soglia di significatività adottando il criterio che ritiene più opportuno, ad esempio facendo riferimento alle materie coinvolte o all'impegno finanziario richiesto dall'intervento. L'AIR preventiva condotta dalla Giunta si traduce nella predisposizione di documenti (chiamati schede AIR preventive) che presentano tutte le informazioni necessarie all'autorità decidente per individuare l'opzione regolativa migliore, incluse le analisi costi-benefici operate sulle opzioni alternative nonché il risultato delle consultazioni dei soggetti coinvolti nella politica in fase di progettazione.

Questi meccanismi procedurali previsti ai fini di un coinvolgimento del Consiglio regionale nella rappresentanza degli interessi, mediante l'AIR preventiva sugli atti della Giunta, e dell'esercizio di un controllo *ex post* all'attuazione delle politiche pubbliche (attraverso l'AIR successiva) consentono all'assemblea regionale di avere un potere informativo e dunque di controllo ben più esteso dei tradizionali strumenti di controllo, come interrogazioni, interpellanze ed indagini conoscitive. Laddove i meccanismi previsti appaiano troppo lunghi e farraginosi, una proposta può essere quella di orientarne il funzionamento ad un incessante dialogo e scambio tra organo legislativo ed esecutivo, con il presupposto di una riduzione (in termini quantitativi) dell'attività legislativa dei Consigli e dunque un incremento della risorsa tempo. In ogni caso, altro presupposto determinante per un utilizzo funzionale di tali strumenti di analisi della regolazione è che i Consigli investano sufficientemente in strutture, conoscenze e professionalità in modo da potersi dotare di strutture interne (composti rigorosamente da soggetti tecnici sottoposti a continua formazione) o comunque avvalersi di esterne per esercitare a pieno il ruolo di controllo così delineato.

### 3. *Implicazioni costituzionali della chiarezza normativa attraverso le pronunce della Corte Costituzionale.*

Facendo riferimento ai principi costituzionali della democrazia politica e dello stato di diritto in quanto valori che presuppongono una piena partecipazione dei cittadini alla vita degli Stati, l'ex ministro per la Funzione Pubblica Franco Bassanini ha in passato affermato "*Se le leggi e gli atti delle amministrazioni sono oscuri e impenetrabili, tra Stato e cittadini si crea una frattura e quei principi non si realizzano*"<sup>1021</sup>. Risulta tuttora evidente la drammatica attualità del fenomeno per cui il linguaggio giuridico resiste con particolare vigore a tentativi di semplificazione e tale ostinatezza strida notevolmente con la radicale

---

<sup>1021</sup> F. BASSANINI, *Manuale di stile. Strumenti per semplificare il linguaggio delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, 1997, p. 9.

incisività che tale linguaggio è destinato ad avere nei confronti dei cittadini i quali, senza l'ausilio di un interprete, soccombono quotidianamente all'incapacità di comprendere e governare un linguaggio percepito come distante anni luce da sé. Che il tema della tecnica legislativa e più in generale della chiarezza normativa sia intriso di valori costituzionali è un argomento sostenuto con forza dalla dottrina italiana<sup>1022</sup>. Per quanto riguarda, tuttavia, l'assetto costituzionale, il nostro ordinamento risulta molto indietro rispetto ad altri<sup>1023</sup> poiché mancano nel sistema dei riferimenti in grado di permettere alla Consulta un sindacato che si fondi sulla chiarezza normativa. Ci sono una pluralità di fonti ordinarie che impongono criteri e principi in tema di tecnica normativa, eppure tali strumenti più che rappresentare una soluzione finiscono per essere parte del problema<sup>1024</sup>, in quanto il grado di tali fonti fanno sì che facilmente possano essere disattese da altri atti con forza di legge oppure abrogate. La dottrina ha ricondotto a due categorie le cause della cattiva legislazione distinguendo quelle riconducibili a distorsioni del procedimento legislativo (cioè, formali) e quelle invece imputabili alla scrittura, alla struttura e al contenuto dell'atto (sostanziali)<sup>1025</sup>. Volendo incentrare l'attenzione su tale ultima categoria, vengono in risalto le pessime prassi di redazione materiale del testo a livello grammaticale<sup>1026</sup> e sintattico<sup>1027</sup>, si pensi al fenomeno dei titoli muti che rendono incerta l'individuazione dell'oggetto della disciplina, o i rinvii a catena che ostacolano l'applicazione al caso concreto della normativa, o ancora le leggi "manifesto", scatole vuote composte da disposizioni che mai nessun esecutivo potrà attuare<sup>1028</sup> o al "mostro legislativo" per eccellenza, rappresentato dalle leggi finanziarie. Appare evidente come, di fronte ad un fenomeno drammatico e dilagante come quello della cattiva redazione delle leggi, gli interventi limitati all'emanazione di circolari amministrative destinate agli uffici legislativi o le regole di *drafting* contenute nei regolamenti parlamentari rivelano tutta la loro inadeguatezza. Né tantomeno le previsioni legislative maggiormente lungimiranti in tale ambito, come quelle che hanno introdotto nel sistema importanti strumenti come l'AIR, la VIR e l'ATN, sono idonee a superare un limite: non potranno mai, nella loro portata e nell'enunciazione dei più nobili principi, essere elevate a parametro per la Corte costituzionale. Di fronte alle drammatiche conseguenze di tale fenomeno in termini di ambiguità, incoerenza ed irrazionalità della normazione, appare opportuno ricercare nelle parole della Corte un varco che funga da spiraglio per un'elaborazione della tesi della giustiziabilità delle norme oscure. Un intervento della Corte, in difesa dei principi di legalità,

---

<sup>1022</sup> M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma- Bari, 2002. Nel saggio l'autore sostiene l'incostituzionalità della legge incomprensibile.

<sup>1023</sup> F. BASILICA, *La qualità della regolamentazione tra ordinamento internazionale e ordinamento nazionale*, in *Iter legis*, 2-3, 2004; S. BOCCALATTE - G. PICCIRILLI, *La funzione legislativa tra Governo e Parlamento dopo la riforma costituzionale francese del 2008*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2009; P. CARROZZA, *Legislative processo e problemi di tecnica legislativa. Cenni sull'esperienza dei paesi anglosassoni (USA e Inghilterra)*, in *Foro Italiano*, n. 5/1985, *passim*.

<sup>1024</sup> C. PINELLI, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Riv. dir. cost.*, 2000, p. 67.

<sup>1025</sup> M. AINIS, *Linguaggio della legge tra inflazione e inquinamento legislativo*, in *Diritto e formazione*, 2002; G. AMATO, *Principi di tecnica legislativa*, Padova, 1990; in S. BARTOLE (a cura di), *Lezioni di tecnica legislativa*, Padova, Cedam, 1988; M. CARLI, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in *Buone regole e democrazia*, a cura di M. RAVERAIRA - CATANZARO - RUBBETTINO, 2007, *passim*.

<sup>1026</sup> M. AINIS, *La legge oscura*, cit., *passim*.

<sup>1027</sup> G.U. RESCIGNO, *L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte*, in *Giur. Cost.*, 1992, p. 2418 ss.

<sup>1028</sup> M. AINIS, *La legge oscura*, cit., p. 14.

certezza del diritto, separazione dei poteri e garanzia dei diritti fondamentali dei cittadini, appare infatti più che mai necessario specialmente in considerazione del fatto che gli strumenti predisposti finora – dall’AIR alla VIR, al Comitato per la Legislazione, al DAGL – non hanno raggiunto gli obiettivi per cui erano stati costituiti<sup>1029</sup>. Se da un lato la Corte è stata impossibilitata ad entrare nel merito della questione proprio per via della mancanza di una norma di rango costituzionale<sup>1030</sup>, in alcune occasioni non ha esitato a intervenire duramente impedendo una degenerazione del procedimento legislativo<sup>1031</sup>. Spesso la Corte si è tirata indietro dall’operare un intervento deciso, affermando che *i difetti di chiarezza e di coordinamento, ammesso che siano solo astrattamente prospettabili, si risolvono in dubbi interpretativi da risolversi dal giudice a quo*<sup>1032</sup>, il cui obbligo di sollevare la questione di legittimità costituzionale rimane riservato alle sole ipotesi di contrasto e dunque di difetto di coordinamento, di due norme lasciate convivere: questa possibilità, rimanendo nell’alveo del sindacato sulla ragionevolezza, non arriva a ricomprendere la questione della cattiva redazione delle norme. In altre occasioni la Consulta si è pronunciata nello stesso senso<sup>1033</sup>, invitando i giudici remittenti, in caso di norme oscure, a individuare l’interpretazione maggiormente conforme a costituzione: la posizione potrebbe essere oggetto di un giudizio severo se si pensa a come una norma oscura possa finire per trasformarsi in una delega in bianco avvallando un atteggiamento creativo della giurisprudenza, con tutte le relative conseguenze sullo spostamento dell’asse della decisione politica e della divisione dei poteri e con buona pace del principio di certezza del diritto. Tuttavia si può individuare un varco verso la giustiziabilità delle norme oscure partendo da altri principi affermati dalla Corte, si pensi alle numerose pronunce in cui ribadisce l’importanza del principio di certezza del diritto<sup>1034</sup> che potrebbero essere conciliate con il valore costituzionale dell’intelligibilità normativa costituendo così un presupposto per delle future dichiarazioni di incostituzionalità di leggi oscure<sup>1035</sup>. Un punto di svolta è in ogni caso rappresentato dalla sentenza n.364/1988, che ha eliminato ogni dubbio in merito alla concreta possibilità di adire la Corte per dichiarare l’illegittimità di una norma oscura in ambito penale. Successivamente, negli anni ’90 la Corte esprime un auspicio che il legislatore possa fare propri i criteri atti ad assicurare il massimo della chiarezza e della certezza del diritto<sup>1036</sup>, essendo intanto riservato al giudice il compito di correggere in via interpretativa “*evidenti imprecisioni e le oscurità prodotte dai vizi di elaborazione delle leggi*”<sup>1037</sup>: per quanto in apparenza la Corte ribadisca dei principi che

---

<sup>1029</sup> M. DE BENEDETTO, *Tecniche di analisi della regolazione nell’istruttoria degli atti normativi del Governo*, in *osservatorioair.it*, ma anche L. LORELLO, *Funzione legislativa e Comitato per la legislazione*, Torino, Giappichelli, 2003, *passim*.

<sup>1030</sup> Cfr. Corte Cost., ss. nn. 343/06 e 379/07; v., sul punto, i “5 paradossi” individuati da M. Ainis, in *La legge oscura*, cit., p. 133 ss.

<sup>1031</sup> Cfr. Corte Cost., ss. nn. 390/96, 171/07 e 172/08, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1032</sup> Corte Cost., ordd. n. 274/97 e n. 372/97, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1033</sup> Corte Cost., sentenze n. 5/00, n. 343/06 e n. 379/07, su [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1034</sup> Corte Cost., Sent. n. 32/1983, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1035</sup> M. PICCHI, *Il principio del buon andamento della pubblica amministrazione quale parametro nel sindacato di costituzionalità sulle tecniche normative: l’evoluzione della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M. CAVINO - L. CONTE (a cura di), *La tecnica normativa tra legislatore e giudici, Atti del Seminario di Novara, 15-16 novembre 2013*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, *passim*.

<sup>1036</sup> Corte Cost., sent. n.53/1997, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1037</sup> E. LONGO, *Il contributo della Corte costituzionale alla qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 59.

orienterebbero ad una responsabilizzazione del legislatore e una conseguente giustiziabilità delle norme oscure, in realtà questa esortazione appare ancora troppo timida perché si possa riscontrare in essa una vera e propria svolta. Il sottotesto della pronuncia è infatti questo: le leggi non si dichiarano incostituzionali quando è possibile dare loro delle interpretazioni incostituzionali bensì quando è impossibile dare interpretazioni costituzionali<sup>1038</sup>. Dunque, in più di un'occasione la Corte ha operato un *self-restraint* finalizzato a evitare di assumere funzioni para legislative laddove il legislatore stesso non sia riuscito o non abbia voluto esercitare la propria discrezionalità<sup>1039</sup>, almeno fintantoché tale intervento negato in un primo momento non fosse ancora saldamente a principi esplicitati in Costituzione. Infatti, nel 1999 la Corte è ritornata sul tema della chiarezza normativa affermando il principio della sufficiente progettazione legislativa, contemporaneamente alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art.1052 c.c. . All'attenzione della Corte, non soltanto *“esigenze legate alla chiarezza normativa e alla tecnica legislativa, ma anche l'importanza della progettazione legislativa in vista della attuazione/applicazione, della valutazione dell'impatto con il sistema legislativo nel quale la norma viene ad immettersi”*<sup>1040</sup>, dimostrando una crescente sensibilità per il tema della qualità della normazione<sup>1041</sup> e per il legittimo affidamento in quanto *“connaturato allo Stato di diritto”*<sup>1042</sup>. Tali sintomi di apertura, si evolvono finalmente in tempi recenti in un'affermazione sempre più convinta del principio di chiarezza normativa: la sent. 110/2023 ha affermato che le leggi *“irrimediabilmente oscure”*, che determinano *“un'intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta”*, sono in contrasto con il principio di ragionevolezza ex art 3 Cost. La Corte, accogliendo il ricorso del Governo, ha in questa pronuncia dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione in materia edilizia contenuta in una legge regionale molisana che stabiliva *“l'ammissibilità”* di non meglio precisati *“interventi”* all'interno di *“fasce di rispetto”* contenute nelle *“aree di piano”*, senza precisare a quali piani facesse riferimento. La legge presentava poi altre disposizioni giudicate dalla Corte incomprensibili tanto più che la stessa si inseriva in un contesto normativo piuttosto carente, dunque, risultava priva di *“appigli”* cui fare riferimento per un'interpretazione sistematica. Ha proseguito la Corte: *“una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri; e crea inevitabilmente le condizioni per un'applicazione diseguale della legge, in violazione di quel principio di parità di trattamento tra i consociati, che costituisce il cuore della garanzia consacrata nell'art. 3 Cost.”*. Alla luce di questa considerazione, la Corte ha concluso nel senso di affermare l'illegittimità costituzionale della legge regionale impugnata, che non era in grado di fornire *“alcun affidabile criterio guida alla pubblica amministrazione nella valutazione se assentire o meno un dato intervento richiesto dal privato”* rendendo *“lo stesso esercizio del proprio diritto di difesa in giudizio contro l'eventuale provvedimento negativo della pubblica amministrazione, proprio in ragione dell'indeterminatezza dei*

---

<sup>1038</sup> Corte Cost., sent. n. 356/1996, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1039</sup> Corte Cost., sentt. 519/2000 e 61/2006, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>1040</sup> M. RUOTOLO, *La progettazione legislativa. Un'esigenza di rilievo costituzionale?* in *Giur. it.*, 2000, p. 1443

<sup>1041</sup> G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000, p. 684 ss. Nella sentenza si fa esplicito riferimento all'Air, e alla Vir.

<sup>1042</sup> Corte Cost., n. 277/12, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

*presupposti della legge che dovrebbe assicurargli tutela contro l'uso arbitrario della discrezionalità amministrativa*"<sup>1043</sup>

---

<sup>1043</sup> Corte Cost., n. 110/2023, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

## L'IMPATTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO SUL POTERE NORMATIVO DELLE REGIONI

di *Giulia Donati*

SOMMARIO: 1. La natura composita dello Stato regionale: convivenza di regimi giuridici differenziati. – 2. La configurazione della potestà legislativa regionale differenziata. – 3. I tentativi passati di attuazione della clausola e le ragioni dei fallimenti. – 4. Conclusioni: l'autonomia differenziata chiamata al collaudo.

### *1. La natura composita dello Stato regionale: convivenza di regimi giuridici differenziati*

Il testo originario della Costituzione, risultante dai lavori dell'Assemblea costituente, delineava una configurazione delle regioni fondata su un implicito principio di parità tra le istituzioni regionali stesse<sup>1044</sup>, fatta eccezione per cinque regioni, cui veniva conferito uno statuto speciale adottato con legge costituzionale. L'articolo 116, comma uno, della Costituzione stabiliva che ciascuna di queste ultime rivestisse una posizione distinta rispetto alle altre, qualificabili come ordinarie. Tale disposizione rappresentava la prima manifestazione da parte del nostro Stato regionale di coesistenza interna di regimi giuridici differenziati, derogando al principio paritario menzionato, attraverso il principio autonomistico, caratteristico degli ordinamenti compositi: è insito in quest'ultimo concetto la possibilità che ciascun ente territoriale eserciti le proprie specifiche competenze secondo modalità che, di fatto o di diritto, introducano differenziazioni per gli appartenenti ad altre entità territoriali, le quali tutte insieme continuano a formare un'unica comunità nazionale<sup>1045</sup>. Proprio basandosi su tale dialettica tra unità e differenziazione, i costituenti hanno istituito un sistema politico e di governo unico nel panorama comparato. Pertanto, già durante la formazione del nuovo ordinamento repubblicano del 1946, si assistette alla creazione di uno Stato regionale composito: da un lato, nacquero, per prime, le Regioni a statuto speciale, con lo Statuto della Regione Siciliana (R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455, successivamente ratificato dall'Assemblea Costituente); dall'altro lato, le Regioni a statuto ordinario, rispetto alle quali vigeva il principio paritario, e che furono istituite solo nel 1970, nonostante la Carta costituzionale avesse previsto un breve termine per l'indizione delle elezioni regionali (dodici mesi dalla sua entrata in vigore; art. VIII disp. trans. fin. Cost.) e per l'adeguamento della legislazione statale al nuovo ordinamento regionale (entro tre anni dalla sua entrata in vigore; art. IX disp. trans. fin. Cost.)<sup>1046</sup>.

Alla base della scelta per gli statuti speciali, vi furono delle vere e proprie negoziazioni, più o meno formalizzate tra territori e comunità che presentavano un'identità profondamente sentita e nettamente distinta rispetto a quella del resto del paese. Il plurilinguismo, l'insularità, la prolungata appartenenza ad un altro ordinamento giuridico erano tutti aspetti collaterali di quella marcata differenza di ordine storico-culturale che veniva elevata a rango di "requisito costituzionale", all'interno del più ampio principio dell'unità e indivisibilità della

<sup>1044</sup> G.M. SALERNO, L'attuazione dell'art. 116, comma 3, cost., nelle prospettive della forma di stato e della forma di governo, in Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 27 – Seminari 2022-2023, p. 43

<sup>1045</sup> A. ANDRIOPOULOU, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, in *Federalismi.it*, n. 23/2023, p. 35.

<sup>1046</sup> Ivi, p. 36, sub nota 7.

Repubblica, codificato all'art 5 della Carta del 1948. In tal modo la combinazione tra la condizione di straordinarietà giuridica delle cinque regioni "speciali" e gli sviluppi dell'ordinamento regionale ordinario venivano ricondotti all'unità d'essere del nuovo stato democratico che dell'autonomia avrebbe fatto un canale di espressione della sovranità popolare.

Proprio l'art 5, non a caso inserito tra i principi fondamentali, rappresenta il cuore di quel rapporto dialettico che i Costituenti medesimi postulavano sussistere tra il principio unitario e quello autonomistico: il primo, posto a salvaguardia della ricostituita unità del territorio nazionale – principale eredità dell'epopea risorgimentale- ad esito dello smembramento dovuto al secondo conflitto mondiale; il secondo, invece, frutto di una nuova consapevolezza circa la profonda eredità storico-culturale delle realtà locali, compositive del tessuto sociale del paese, conferendo loro un "proprio diritto di essere" e insieme legittimando tale regime diversificato quanto alle competenze così come specificate all'interno dei singoli statuti speciali<sup>1047</sup>. Alla luce di tali considerazioni, emerge la sostanziale impossibilità di pervenire, in virtù della *legittimità della differenziazione*<sup>1048</sup>, ad una declinazione del principio autonomistico che possa risultare eccessivamente centrifuga, se non addirittura disgregativa. Tali considerazioni consentono di comprendere che la scelta di collocazione sistematica della disposizione recante il combinato disposto dei principi unitario ed autonomistico tra i principi fondamentali, costituisca espressione di un intento conformativo del Costituente, volto a introdurre uno strumento che potesse plasmare la condotta futura dello stato centrale e delle regioni, tutti insieme chiamati – ciascuno per il suo - a rispettare e implementare il volto democratico, sociale, pluralista ed egualitario della Repubblica.

La scelta per la differenziazione risulta, quindi, coeva alla nascita dell'ordinamento italiano post secondo conflitto mondiale: una differenziazione di tipo verticale nel senso che le regioni a statuto speciale derogavano ad una normativa omogenea a livello nazionale. Si dovrà attendere la riforma costituzionale n. 3 del 2001 per dar vita ad una differenziazione di tipo orizzontale tra le regioni a statuto ordinario sulla base di una scelta sistematica che prevede l'esistenza di ordinamenti tra loro diversi per territori diversi, ma muovendo da comuni condizioni formali.

Con la menzionata legge, introdotta nel solco della più ampia riforma del Titolo V, è stata superata la rigida configurazione distintiva tra le due tipologie di Regioni, perché proprio nello stesso art. 116, il cui comma 1 dispone il riconoscimento della speciale posizione autonomistica assegnata alle cinque Regioni speciali, si è inserito un nuovo comma 3 ove, ricorrendosi per di più ad una formula testuale del tutto simile a quella già presente nell'appena ricordato primo comma, si prevede che «possono essere attribuite ad altre Regioni» «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». In definitiva, con la modifica apportata nel 2001 le «forme e condizioni particolari di autonomia» che consentono a singole Regioni di assumere una posizione differenziata rispetto a quella definita in via generale dalla Costituzione stessa, sono stati duplicate: «da un lato sussistono quelle stabilite negli statuti adottati con legge costituzionale per le cinque Regioni indicate nel comma 1 dell'art. 116 Cost.; e dall'altro lato, ne "possono" sussistere di "ulteriori" - e dunque, in tal senso, necessariamente distinte rispetto a quelle già definite mediante gli appena ricordati

---

<sup>1047</sup> F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Padova, 1996, p. 684.

<sup>1048</sup> A. ANDRIOPOULOU, *Autonomia differenziata e divari di cittadinanza*, cit., p. 40



statuti speciali - che sono attribuite “ad altre Regioni”, nel rispetto delle condizioni e mediante il procedimento che sono previsti dal comma 3 dell'art. 116 Cost. In particolare, la disposizione in parola riconosce la possibilità di concedere “*forme e condizioni particolari di autonomia*” all’interno delle materie, ivi elencate, di potestà concorrente (e di tre materie di potestà esclusiva), sulla base di intese che coinvolgono prima di tutto gli esecutivi con un ruolo marginale del Parlamento»<sup>1049</sup>.

D'altra parte, la previsione della possibilità di una attribuzione di forme ulteriori di autonomia alle regioni ordinarie, viene controbilanciata dalla assegnazione alla competenza esclusiva dello stato della fissazione per legge dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), allo scopo di evitare che la rivendicazione di specialità territoriale, economiche e culturali, anche di alcune Regioni a statuto ordinario, non metta a repentaglio l'uniformità degli essenziali diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

Tale ultima previsione, tuttavia, sconta innegabilmente il problema della sua mancata attuazione, frutto di un rendimento per molti aspetti deludente della più ampia riforma del Titolo V. Non vi è dubbio, infatti, che l'attuazione della statuizione costituzionale, di cui al 116 comma 3, sarebbe stata in grado di cambiare non di poco i tratti del regionalismo italiano, adeguando la Costituzione del 1948 ad una nuova realtà istituzionale, fondata su un modello, solo potenzialmente, appunto, ternario: da un lato, le Regioni a Statuto Speciale, prime in ordine storico e dotate di “forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi del comma 1 dell'art 116 Cost e il modello standard delle Regioni ordinarie; dall'altro il *tertium genus* ipotetico delle Regioni “differenziate”, così come previste ai sensi del 116 comma 3.

E', tuttavia, importante osservare come i tentativi, seppur falliti, di dare concreta implementazione alla clausola dell'autonomia differenziata in questi anni non siano mancati: è il caso della Toscana nel 2003, della Lombardia e del Veneto nel 2006/2007, del Piemonte nel 2008, delle due leggi della regione Veneto n. 15 e 16/2014, gli accordi preliminari del 2018 e le successive bozze d'intesa con la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna.

Il dibattito in materia non si è realmente mai sopito, ma certamente è stato condizionato dal diverso attivismo della maggioranza governativa. Indubbiamente vanno constatate le tendenze dell'attuale compagine governativa a fare dell'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, uno dei punti cardine dell'agenda della maggioranza che sostiene l'esecutivo: da un lato sono state approvate alcune disposizioni all'interno della legge di bilancio 2023 (commi 791-804 della legge n. 197/2022), che stabiliscono le modalità per disciplinare i livelli essenziali delle prestazioni al fine di attuare sia il regionalismo differenziato, che il PNRR, dall'altro un disegno di legge più specifico per l'attuazione dell'art. 116. 3 Cost. elaborato dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, ora approvato in Consiglio dei ministri.

Occorre prendere atto del contenuto attuale della norma costituzionale e capire come il regionalismo differenziato possa essere realizzato senza incidere sull'unità ed indivisibilità

---

<sup>1049</sup> E. GROSSO, *Introduzione*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2021, p. 32 ss. Sul punto si rinvia anche a R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2019, reperibile al link <https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2019/03/bin.pdf> ; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Quaderni del Piemonte*, n. 3, 2018, reperibile al link <https://www.piemonteautonomie.it/quer-pasticciaccio-brutto-del-regionalismo-italiano/?pdf=313> ; M. COSULICH (a cura di), *Il Regionalismo alla prova delle differenziazioni. Atti del Convegno Annuale dell'Associazione “Gruppo di Pisa”*, Trento, 18-19 settembre 2020, Napoli, 2021.

giuridica ed economica della Repubblica, rileggendo l'art 116 comma 3 non in modo autonomo, ma alla luce di un più ampio disegno autonomistico che parte senza dubbio dall'art 5 e che si completa con gli artt. 117, 118 e 119 cost.

Pertanto, a quasi ottant'anni dall'adozione degli Statuti speciali, a cinquanta dall'istituzione delle regioni ordinarie, ed a più di venti dalla revisione del titolo V della Costituzione, il regionalismo italiano è in grado di mettere in luce ancora importanti tematiche di fondo: sulle sue modalità di attuazione, certamente, ma anche sulle concezioni che ne stanno alla base, sugli scopi perseguiti, sui risultati ottenuti, sulle prospettive future.

## 2. *La configurazione della potestà legislativa regionale differenziata.*

Prima di esaminare le potenziali estensioni concrete delle attribuzioni regioni in applicazione dell'art 116 comma 3, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla definizione e sul contenuto dell'autonomia, quale oggetto di attribuzione (in forme e condizioni ulteriori) alle regioni ordinarie. Tale analisi non può essere circoscritta esclusivamente alla norma in commento per due ordini di ragioni: in primo luogo, perchè nel testo costituzionale il termine autonomia compare in altri contesti, e complessivamente 5 volte (nell'art 5, nell'art 116, commi 1 e 3, nell'art 117, comma 3 e nell'art 119 comma 1); in secondo luogo, perchè il riferimento testualmente utilizzato nell'art. 116, comma 3, Cost<sup>1050</sup>, per indicare le materie in cui è possibile richiedere ed attivare l'espansione delle attribuzioni regionali, non si riferisce a un elenco di materie espressamente e direttamente indicate nella disposizione costituzionale stessa, ma si avvale della tecnica legislativa del "rinvio interno" ad altre disposizioni costituzionali ove le predette materie sono, quindi, rintracciabili. Si ricorre, cioè, al rinvio alle disposizioni del comma 3 del successivo art. 117 Cost., nonché a tre lettere e rispettivamente, le lett. l), n) norme generali sull'istruzione e s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, del comma 2 del medesimo art. 117 Cost. In particolare, la lett. l) appena richiamata, introduce una limitazione esplicita ad un ambito materiale più ristretto, vale a dire l'organizzazione della giustizia di pace.

Pertanto, con l'art. 116 Cost., la sfera dell'autonomia regionale viene ad arricchirsi sul piano delle fonti normative: l'assetto delle attribuzioni legislative trova la propria potenziale regolamentazione sia nell'art. 117 Cost., sia nelle leggi di autonomia adottate sulla base dell'art. 116 Cost, sia nello statuto regionale<sup>1051</sup>.

Tale proliferazione di fonti, unitamente alla possibilità di raggiungere intese (Stato-Regione richiedente) liberamente modulabili nel contenuto, complica evidentemente il sistema, rendendo più ardua la definizione degli spazi di intervento degli enti territoriali e, quindi, più difficile la risoluzione degli inevitabili conflitti di attribuzione. E la conseguenza necessitata di questo quadro frammentato e poco razionale delle fonti disciplina sarebbe quella di uno stato regionale in cui non vi è certezza delle sfere di attribuzione, presupposto, invece, essenziale perché vi possa essere autonomia<sup>1052</sup>.

---

<sup>1050</sup> G. DIMITRI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, 2019, p. 95.

<sup>1051</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 148.

<sup>1052</sup> *Ivi*, p. 149.

Un possibile percorso da intraprendere, al fine di evitare tale caos normativo, potrebbe consistere, innanzitutto, nel risolvere le problematiche interpretative relative alle materie in cui è possibile attuare l'autonomia differenziata, mediante l'identificazione del significato giuridico attribuibile alle competenze statali e regionali previste in Costituzione. Occorre, cioè, procedere ad una preventiva e dettagliata individuazione delle competenze attualmente rientranti nelle materie di competenza cd. esclusiva statale, sì da identificare quali siano le disposizioni legislative statali che, in quanto espressione di principi di carattere unitario, non possono ritenersi derogabili a livello regionale e, pertanto, "differenziabili".

Stando al testo della costituzione che fornisce l'indicazione circa le materie su cui sono attivabili le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", le problematiche summenzionate potrebbero porsi a proposito di casi esemplari, quale quello dell'istruzione di cui alla lett. n) art 117 comma 2. Se tra le materie di competenza esclusiva statale si menzionano le norme generali sull'istruzione, ne discende che mediante l'attivazione della clausola dell'autonomia differenziata, le regioni ordinarie possono ottenere forme e condizioni particolari di autonomia con riferimento tanto alla fissazione delle norme generali sull'istruzione, quanto all'individuazione dei principi fondamentali che innervano la materia e che, ad oggi, dovrebbe essere di competenza dello Stato determinare in via uniforme sul territorio nazionale.

L'aspetto problematico che, tuttavia, permea l'intera materia, risiede nell'ardua distinzione tra queste due tipologie di interventi legislativi. A riguardo, è stata chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale, la quale con le sentenze nn. 200 e 213 del 2009, ha fornito un chiave interpretativa ulteriore della, ancora labile, linea di demarcazione tra competenze statali e regionali in materia. Il Giudice delle Leggi, con tale pronuncia, ha scelto di svincolare le "norme generali sull'istruzione" dai "principi fondamentali", identificando le prime in quelle disposizioni che, definendo la struttura portante del sistema nazionale di istruzione, "richiedono di essere applicate in maniera necessariamente unitaria ed uniforme su tutto il territorio nazionale"; dei principi fondamentali, invece, (oltre a richiamare l'esigenza dell'intervento del legislatore regionale per la loro attuazione), fornisce una definizione solo residuale, identificandoli in quelle norme di competenza statale che "non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema nazionale d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione"<sup>1053</sup>.

La Corte, dunque, sembra aver delineato un sistema indubbiamente misto<sup>1054</sup> (accanto alle scuole statali vi sono quelle non statali) e decentrato, ribadendo comunque, in ossequio del principio di uguaglianza sostanziale, l'autorità dello Stato nel delineare il modello generale di istruzione da impartire allo studente, sì da garantire, tramite le norme generali, quelle esigenze insopprimibili di uniformità nell'ambito del medesimo sistema nazionale d'istruzione<sup>1055</sup>.

---

<sup>1053</sup> M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali". Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le regioni*, 2010, n. 3, p. 534. Cfr Corte Cost. sent. 200/2009, p.to 24 del Considerato in Diritto.

<sup>1054</sup> A tal proposito, valga per tutti la precisazione di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 1180, secondo il quale la Costituzione "si è ispirata al principio pluralistico, ammettendo accanto alle scuole di Stato [...] altre scuole che traggono la loro origine dall'iniziativa dei privati, singoli o enti".

<sup>1055</sup> G. DE MARTIN, *Istruzione e formazione*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, 2004, p. 158.

A tale chiarezza sul piano teorico-astratto si contrappone, in verità, una difficoltà sul piano pratico a differenziare in concreto le norme sull'istruzione tra principi e disposizioni generali, con la conseguente necessità, in sede di attuazione del regionalismo differenziato, di fare chiarezza sul punto. Ben diversa, infatti, risulterebbe l'attribuzione di ulteriori forme condizioni particolari di autonomia che si limiti a derogare a taluni principi fondamentali sull'istruzione scolastica (ad esempio, in tema di programmazione dell'offerta scolastica), rispetto all'attribuzione che comporti, nell'ambito delle vigenti norme generali sull'istruzione, la possibilità di derogare a quei principi di sistema che sono stabiliti dallo Stato relativamente all'ordinamento scolastico, quali ad esempio, i principi sulla determinazione e disciplina dei percorsi scolastici, sul rapporto del servizio del personale docente, oppure sul valore dei titoli di studio conseguiti al termine dei percorsi medesimi<sup>1056</sup>. Da tale seconda prospettiva, con ogni evidenza, deriverebbe la nascita di veri e propri sistemi scolastici regionali improntati su principi propri, non più omogenei alle norme di sistema vigenti sull'intero territorio nazionale. Lo stesso può dirsi in relazione alla formazione professionale, materia che nonostante sia esclusa espressamente dalla lettera dell'art 117 comma 3 tra le materie di competenza concorrente, potrebbe essere attratta dalla differenziazione mediante le norme generali sull'istruzione che la riguardano. Pertanto, alla luce della complessità della materia dell'istruzione, nonché della molteplicità di settori che essa investe, possono delinearsi plurali e diversificate modalità di attuazione dell'autonomia differenziata, in relazione ai distinti obiettivi di espansione delle proprie competenze da parte delle singole Regioni richiedenti<sup>1057</sup>.

Per quanto concerne, invece, la tutela dell'ambiente, di cui alla lett. s) art 117 comma 2, la ratio della scelta relativa all'inserimento della materia anzidetta tra quelle potenzialmente "differenziabili", deve essere individuata nella volontà di ribilanciare la soluzione adottata dalla riforma e contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. s) che, per la prima volta, inseriva un espresso riferimento alla tutela dei valori ambientali, prima mancante, con l'unica eccezione dell'art 9 Cost. (dedicato al paesaggio ed ai beni culturali) ovvero dell'art. 32 Cost. (in tema di diritto alla salute della persona), entrambi solo indirettamente riconducibili ad ambiti strettamente connessi con la problematica dell'ambiente naturale<sup>1058</sup>. Tale assenza si era tradotta, di fatto, in una lunga contesa tra Stato e regioni circa i presupposti delle rispettive prerogative; pertanto, l'inserimento della materia "tutela dell'ambiente" nelle elencazioni di cui all'art 117 riformato e, quindi, la sua esplicita considerazione ai fini del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regione<sup>1059</sup>, testimonianza in sé dell'accresciuto rilievo sociale ed economico delle problematiche ambientali, avrebbe dovuto restituire un quadro di ripartizione legislativa alquanto chiaro.

In particolare, il legislatore costituzionale ha distinto fra la legislazione in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", riservata alla competenza esclusiva dello Stato, e legislazione finalizzata alla "valorizzazione dei beni culturali e ambientali", collocata invece al comma terzo dell'articolo 117, attribuita alla competenza concorrente di Stato e regioni.

---

<sup>1056</sup> QUADERNO COST 27

<sup>1057</sup> QUADERNO COST 27

<sup>1058</sup> A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 175.

<sup>1059</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 107 ss.

Sennonché, contrariamente a questi elementi di apparente chiarezza testuale, la giurisprudenza costituzionale più volte ha evidenziato gli aspetti problematici che permeano la materia, se non di vera e propria contraddittorietà con gli elementi testuali immediatamente attingibili. In particolare, a partire dalla sentenza n. 407 del 2002 (e in seguito con le pronunce nn. 222 del 2003 e 214 del 2005) la Corte ha inteso escludere ogni possibile rivendicazione di una esclusività della competenza statale, individuando in modo rigoroso i limiti della stessa nel “*potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali*”. Sembrerebbe – dalla lettura di questa sentenza – che, ad eccezione della definizione degli standard di tutela uniformi (e comunque nei limiti delle precisazioni riportate) il significato della collocazione dell'espressione “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” nel corpo del secondo comma dell'articolo 117 risieda interamente (ma unicamente) nell'esistenza di esigenze “di carattere unitario” non definite e difficilmente identificabili.

In tale contesto, un ruolo particolarmente incisivo dovrebbero svolgere i livelli essenziali delle prestazioni concernenti la tutela ambientale, quando essi saranno determinati.

In particolare, sul piano normativo, l'individuazione, quantomeno a livello concettuale, di ciò che dovrebbero essere i Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia ambientale, la si può trarre dalla l. 28 giugno 2016, n. 132, la quale, nel contesto degli obiettivi da conseguire, strettamente collegati alla tutela e promozione della salute delle persone, colloca la definizione di livello essenziale di prestazione, individuato quale “livello qualitativo e quantitativo che deve essere garantito in modo omogeneo sul piano nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, di cui i LEPTA costituiscono l'applicazione in materia ambientale” (art. 2, co. 1, lett e, l. 132/2016)<sup>1060</sup>.

Alla luce di tali ultime considerazioni, l'indirizzo legislativo statale pare aver definito un ambito nel quale la caratterizzazione unitaria della materia appare prevalente rispetto ad altre esigenze<sup>1061</sup>. Conseguentemente, la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie anche nella materia di competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera s) del comma 2 dell'art. 117 Cost., non consente di “derubricare” tale competenza al rango di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Le esigenze unitarie della legislazione statale in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e del paesaggio, finiscono per tradurre l'attribuzione di margini di autonomia alle regioni in tali campi, in un mero conferimento di funzioni amministrative, alla sola condizione che il loro esercizio possa agevolare il perseguimento degli obiettivi di carattere generale posti dalla legislazione statale.

Ulteriore materia meritevole di essere richiamata all'attenzione, alla luce del portato normativo del 116 comma 3 in combinato disposto con l'art 117 comma 3 Cost, e, pertanto, facente parte dell'elenco delle materie di competenza concorrente, si rivela essere la “tutela della salute”. L'interrogativo che in questo ambito si pone è relativo ai possibili effetti dell'attuazione delle proposte di regionalismo differenziato, tenendo conto dell'attuale assetto differenziato tra le regioni, figlio della scelta di collocare la materia tra quelle di potestà legislativa ripartita Stato-Regioni, nonché della regionalizzazione del servizio, a far data agli

---

<sup>1060</sup> F. G. CUTTAIA, *Autonomia differenziata e tutela ambientale*, in *ambienteditto.it*, 2023, n. 3, p. 14.

<sup>1061</sup> *Ivi*, p. 15.

anni '90 del secolo scorso. Tale ultima iniziativa è da ricondurre alla legge n. 502/92 che ha attribuito alle regioni il potere amministrativo di organizzarne la gestione e l'erogazione. La riforma del Titolo V ha evidentemente ricalibrato a favore del livello di governo regionale il riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni, attraverso un ampliamento della competenza concorrente: alla materia "assistenza sanitaria e ospedaliera" è stata infatti sostituita la "tutela della salute"<sup>1062</sup>. Il sistema sanitario nazionale, alla luce di tale riforma, risulta caratterizzato da un modello di tipo misto e a regolazione condivisa: a livello centrale, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali delle prestazioni (LEA) concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale, la funzione di regolazione e indirizzo, la programmazione, la funzione di vigilanza e il suo finanziamento; al livello regionale, invece, la competenza legislativa concorrente della "tutela della salute" e quella residuale ex art 117 co. 4, attribuite al Consiglio Regionale, competente esclusivo nel campo della sanità e nella programmazione dei piani sanitari, fiancheggiato dalla Giunta e dal Presidente di Regione che approvano gli atti normativi e amministrativi in attuazione delle leggi regionali adottate dal Consiglio medesimo; a livello locale, infine, il diritto alla salute viene garantito dal Sindaco, in veste di autorità sanitaria locale, che provvede sugli accertamenti e sui trattamenti sanitari obbligatori, eroga le diverse autorizzazioni in campo sanitario e adotta ordinanze contenibili e urgenti in periodi di emergenza sanitaria. Inoltre, i comuni garantiscono un'equa distribuzione e accessibilità al servizio farmaceutico.

Sul piano legislativo, il confine tra la tutela della salute e le materie di competenza esclusiva statale rappresenta un tema con cui la Corte ha dovuto misurarsi sin dalle sue prime pronunce, e che non ha mancato di suscitare numerosi e complessi problemi interpretativi<sup>1063</sup>. A riguardo non è possibile individuare un criterio distintivo univoco, a causa della complessità della materia e dei campi più vari che essa ricopre. La stessa Corte nelle sue pronunce, infatti, talvolta, ha sostenuto la necessità di un'interpretazione *strictu sensu* letterale della norma costituzionale, così circoscrivendo la portata di alcune materie (ad esempio in riferimento agli aspetti sanitari collegati alla materia della sicurezza pubblica o dell'ordinamento civile) ed evitando interpretazioni troppo estensive; talaltra, invece, facendo propria la nozione dottrinale di materia "trasversale"<sup>1064</sup>, intesa come competenza "idonea ad investire tutte le materie"<sup>1065</sup>, ha permesso rilevanti incursioni del legislatore statale sulla competenza regionale, giustificandolo in relazione al tema dei livelli essenziali di assistenza sanitaria. La Corte ha, cioè, stabilito che la forte incidenza della potestà statale nella determinazione dei livelli essenziali sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze amministrative delle Regioni impone che queste scelte, almeno nelle linee generali, siano operate dalla legge; soprattutto, la legge deve necessariamente disciplinare il procedimento di determinazione dei LEA, nel rispetto del principio di "leale collaborazione". Vi è quindi, per la Corte, una riserva di legge in materia di livelli essenziali, preferendo per lo più garantire allo Stato aspetti di disciplina attinenti ad interessi di dimensione nazionale,

---

<sup>1062</sup> M. D'ANGELOSANTE, *I sistemi sanitari regionali alla prova del regionalismo differenziato*, in Osservatorio Costituzionale, p. 135.

<sup>1063</sup> C. BIANCOLILLO, *Tutela della salute e ordinamento del personale: nuove conferme dalla Corte costituzionale circa il riparto di competenze fra Stato e regioni*, in *Iusetsalus.it*, 2020, n. 3, p. 12.

<sup>1064</sup> A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 207 ss.

<sup>1065</sup> Cfr. Corte Cost., sent., 3 luglio 2002, n. 282.

nonostante tale scelta vada a scapito dell'estensione delle materie di competenza concorrente regionale<sup>1066</sup>.

Tuttavia, alla luce della complessità della materia, nonché delle vaste aree di rilievo sociale che essa investe, la principale chiave di lettura rimane sempre quella della adeguata determinazione e valorizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni, dei servizi e delle funzioni. Mediante la loro chiara identificazione, gli stessi potranno essere usati quali parametri volti ad evitare lo sviluppo di diseguaglianze tra le regioni che potrebbero giungere ad offrire prestazioni, servizi e funzioni, appunto, quantitativamente e qualitativamente inferiori rispetto allo standard individuato. La realizzazione dell'autonomia differenziata, infatti, non può generare disuguaglianza, a discapito dell'unità nazionale, ma deve sempre tendere alla rimozione delle discriminazioni e delle disparità di accesso ai servizi essenziali.

### 3. *I tentativi passati di attuazione della clausola e le ragioni dei fallimenti.*

A partire dall'8 novembre 2001, data dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, e, pertanto, della previsione di cui al terzo comma dell'art 116, non sono mancati tentativi da parte delle Regioni di ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Le prime richieste in tal senso, si registrano già a partire dagli anni immediatamente successivi all'intervento riformatore: in particolare, si segnala la presentazione – nel 2003 – di una proposta di delibera presentata al Consiglio delle autonomie locali della regione Toscana e volta a sollecitare l'avvio della procedura di cui all'art. 116 Cost. per l'ottenimento di forme e condizioni particolari di “autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici”<sup>1067</sup>. Pur segnalandosi per la precocità, l'iniziativa tuttavia non ebbe seguito alcuno.

A seguire, il Consiglio regionale della Lombardia, con due atti di indirizzo (una risoluzione del 3 aprile 2007 e una mozione del 10 luglio dello stesso anno) impegnò la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa ai sensi dello stesso 116 riguardante numerose materie, tra le quali – oltre a quelle previste ai sensi dell'art 117 comma 2 lett. l), m) e s) – anche alcune di competenza concorrente. Venne dato avvio al confronto tra la regione e il Governo, con l'obiettivo di pervenire alla redazione di un documento finale condiviso, senza che, però, anche qui la procedura avesse alcun seguito<sup>1068</sup>.

Ancora, la Giunta regionale in Veneto nello stesso periodo, approvò l'avvio del percorso tramite la redazione di un documento con le proposte avanzate per il raggiungimento

---

<sup>1066</sup> C. TUBERTINI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in *astridonline.it*, 2005, p. 13.

<sup>1067</sup> Il testo della proposta può essere rintracciato in *Aedon. Rivista di diritto e arte online*, 2003, n. 1, <https://aedon.mulino.it/archivio/2003/1/toscana.htm#articolato>.

<sup>1068</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, p. 17, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>. Tra le materie individuate nelle suddette iniziative si annoveravano: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; università con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

dell'autonomia differenziata. Svolte le consultazioni degli enti locali e delle categorie territoriali interessate, nonché approvato a larghissima maggioranza un documento contenente le materie da parte del Consiglio; infine, il Consiglio regionale del Piemonte nel 2008 adottò una deliberazione per l'attuazione del 116 terzo comma, approvando contestualmente un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione delle materie e affidando mandato al Presidente della Giunta Regionale di negoziare con il Governo. In entrambe le occasioni le procedure si conclusero con un nulla di fatto<sup>1069</sup>.

Nonostante ognuna delle primissime iniziative assunte dalle Regioni del centro Nord di procedere all'attuazione della c.d. autonomia differenziata, tali tentativi rilevano senz'altro in quanto attestazione di un sicuro, seppur timido, interesse nei confronti degli istituti di nuovo conio già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001. Tuttavia, va opportunamente rilevato che la mancata celere attivazione della procedura di cui all'ultimo comma dell'art. 116 Cost., durante il primo periodo di vigenza, vada imputata principalmente a due fattori, indicativi di come – nel turno di tempo che si sta analizzando – per lo Stato e parimenti per le Regioni le priorità percepite fossero altre: se infatti, sul piano statale l'indirizzo prevalente era quello di dare consolidamento al rinnovato riparto delle competenze tra il livello centrale e quello autonomico secondo il dettato del “nuovo” art. 117 Cost., sul piano regionale – invece – l'interesse era concentrato su una pronta attuazione del sistema di autonomia finanziaria e impositiva degli enti territoriali intermedi, secondo quanto stabilito dall'art. 119 Cost.

Nonostante queste iniziali resistenze – paradigmaticamente incarnate, a livello centrale, dal tentativo di abrogare la disposizione cui si tratta attraverso il d.d.l. cost. A.S. n. 2544-D approvato dal Parlamento durante la XIV legislatura ma respinto dal referendum del 25/26 giugno 2006 – le iniziative delle regioni, volte a conseguire forme e condizioni particolari di autonomia c.d. differenziata sono proseguiti negli anni successivi. Per primo, si segnala l'iter avviato dalla regione Emilia-Romagna nel 2017, la cui Assemblea legislativa che il 3 ottobre approvava la risoluzione n. 5321 per l'avvio del negoziato con lo Stato<sup>1070</sup>, impegnando la Giunta a comunicare tempestivamente il formale inizio dello stesso, previa assunzione del parere delle autonomie locali, nonché il Presidente a dare conto, periodicamente, dell'andamento delle trattative e, a conclusione di queste, a trasmettere all'Assemblea legislativa regionale lo schema di intesa prima della sua formale sottoscrizione. Dando seguito alle indicazioni fissate negli atti di indirizzo dell'organo legislativo, il governo regionale emiliano-romagnolo formalizzava l'avvio del percorso per l'autonomia differenziata il 18 ottobre 2017, attraverso la sottoscrizione di una dichiarazione di intenti da parte del Presidente della regione e del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>1071</sup>.

Successivamente, anche la regione Lombardia avviava un'iniziativa ex art. 116, ultimo comma Cost., ricorrendo tuttavia ad un *modus procedendi* del tutto peculiare: il governo regionale, infatti, faceva precedere la richiesta di avvio delle trattative con il Governo dallo svolgimento di una consultazione popolare, tenutasi il 22 ottobre 2017. A seguito dell'esito

---

<sup>1069</sup> *Ibidem*.

<sup>1070</sup> Recante "Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione".

<sup>1071</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, p. 19.



del referendum, con il quale i cittadini lombardi avevano espresso a larga maggioranza la volontà che la regione intraprendesse le iniziative istituzionali necessarie a richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Consiglio Regionale approvava una Risoluzione con cui impegnava il Presidente ad avviare il confronto con il Governo ai fini della definizione dei contenuti dell'intesa ai sensi della previsione del 116, fissando in un allegato un elenco (seppur non esaustivo) di materie da prospettare in sede di trattative, raggruppate in n. 6 aree principali<sup>1072</sup>. Il compito affidato al Presidente riguardava, inoltre, l'ottenimento dell'assegnazione alla Regione di idonee risorse per il finanziamento integrale delle nuove funzioni che la regione intendeva farsi demandare.

Parallelamente, infine, anche la regione Veneto procedeva ad assumere una propria iniziativa ai sensi dell'art. 116, ultimo comma della Carta. Nel caso di specie, il metodo adottato ricalcava quello che analogamente avrebbe fatto proprio la Lombardia: la procedura prendeva inizio nel 2017 attraverso una consultazione referendaria, tenuta il 22 ottobre (voti favorevoli 98,1%). Rispetto all'iter seguito dal Pirellone, alla luce dei risultati della consultazione, la regione Veneto optava per procedere all'esame e all'approvazione di un progetto di legge statale di iniziativa della Giunta, relativo all'individuazione di percorsi e contenuti per il riconoscimento dell'autonomia. Il progetto legislativo approntato dal Consiglio regionale veneziano si caratterizzava per il rilevante grado di approfondimento, in quanto – oltre all'individuazione delle singole materie – provvedeva ad indicare la ripartizione delle sfere di competenza tra Stato e regione, nonché le funzioni amministrative e le ulteriori attribuzioni ad essa spettanti.

A ciascuno dei tre accordi appena descritti, venivano annessi degli allegati recanti l'indicazione delle materie in relazione alle quali le regioni intendevano richiedere il conferimento delle "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ferma, tuttavia, la possibilità che il negoziato si estendesse ad ulteriori profili attinenti alle materie stesse o, persino, a materie differenti<sup>1073</sup>. Omettendo in questa sede l'analisi della fase rimanente del procedimento funzionale alla stipula dell'intesa tra lo Stato e le regioni, un aspetto senza dubbio di grande rilevanza va individuato nel fatto che le istituzioni politiche delle tre regioni interessate all'ottenimenti di forme e condizioni di autonomia c.d. differenziata abbiano declinato in modo diverso le proprie richieste, testimonianza di approcci diversi al concetto di autonomia nonché di scopi e obiettivi da raggiungere. In tal senso particolare rilievo va attribuito agli allegati che integrano il contenuto degli accordi preliminari all'intesa, stipulati tra le regioni richiedenti e il Governo ad esito di una preliminare ed intesa negoziazione: una comparazione che ponga in risalto le differenze esistenti sul piano del riparto delle competenze consente di acquisire interessanti dati in ordine all'intento con cui le tre regioni si sono approcciate alla c.d. autonomia differenziata.

Analizzando il primo allegato alle tre bozze di accordi, si evince che in ciascuno di essi viene attribuita alla Regione una significativa autonomia legislativa e organizzativa nel settore delle politiche attive del lavoro. In tale ambito la competenza è attualmente ripartita tra il livello di governo statale – che secondo l'art. 117, comma 2 della Costituzione, detiene

---

<sup>1072</sup> Le numerose materie d'interesse ai fini dell'intesa venivano raggruppate nelle seguenti macro-aree: *istituzionale; finanziaria; ambientale e prot. Civile, territorio e infrastrutture; economica e del lavoro; culturale, dell'istruzione e della ricerca scientifica; sociale e sanitaria*).

<sup>1073</sup> Art. 6 dell'Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'art 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna.

la potestà legislativa in materia di "ordinamento civile" e "giurisdizione e norme processuali", nonché la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale" – e il livello di governo regionale, che possiede potestà legislativa concorrente in materia di "tutela e sicurezza del lavoro". In regime di *redigenda* autonomia differenziata il nuovo riparto di funzioni legislative dovrebbe quindi consentire il trasferimento alle Regioni di competenze statali riguardanti la determinazione dei principi fondamentali nell'ambito in questione, in relazione al quale pare potersi notare una quasi totale sovrapposibilità delle richieste delle tre regioni interessate, fatta eccezione per il solo accordo con la Regione Lombardia che pare preordinato ad assegnare una particolare autonomia legislativa e organizzativa in materia di politiche attive del lavoro (come dimostrerebbe l'esplicito riferimento alla disciplina dei centri per l'impiego).

La seconda materia di cui trattano gli allegati riguarda l'istruzione. Si prevede che alla Regione sia conferita, in primis, la competenza sulla programmazione dell'offerta formativa regionale, mediante l'elaborazione di un piano pluriennale adottato di concerto con l'Ufficio Scolastico Regionale, in modo da determinare la dotazione organica e assegnarla alle singole istituzioni scolastiche<sup>1074</sup>. Ciò deve avvenire nel rispetto della salvaguardia dell'assetto statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche. È altresì prevista la facoltà per la Regione di istituire un fondo regionale finalizzato a integrare, mediante contratti a tempo determinato, l'organico dell'autonomia in caso di necessità inderogabili, consentendo così ulteriori posti in deroga.

Un'ulteriore competenza legislativa conferita alla Regione, ai sensi dei summenzionati allegati, concerne la realizzazione di un sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale. Questo deve avvenire nel rispetto delle competenze dell'Ufficio Scolastico Regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché in conformità alle disposizioni del D. Lgs. n. 61 del 2017 ("Revisione dei percorsi dell'istruzione professionale nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, nonché raccordo con i percorsi dell'istruzione formazione professionale") e in coerenza con l'offerta formativa regionale.

Infine, è prevista in tutti e tre gli accordi l'istituzione di fondi regionali, con alcune analogie e differenze. In Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, è istituito un fondo regionale per l'integrazione dell'organico docente, un fondo integrativo pluriennale regionale per la didattica e un fondo pluriennale per l'edilizia scolastica. Specificamente per l'Emilia-Romagna, si propone l'istituzione di un fondo integrativo pluriennale regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della terza missione, nonché un fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie. Inoltre, limitatamente all'Emilia-Romagna e alla Lombardia, vengono istituiti un fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico e un fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario.

---

<sup>1074</sup> Cfr. sul punto: Sent. Corte Cost. sent., 13 gennaio 2004, n. 13; Sent., 7 luglio 2010, n. 235. La Corte ha riconosciuto all'ambito di pertinenza regionale sia il settore della programmazione scolastica regionale, sia quello relativo al dimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche, al quale è strettamente collegata la ripartizione delle correlate risorse di personale. Circa la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche - "che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato" - in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, "non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina" (sent. n. 13 del 2004). E' invece di competenza statale la definizione delle dotazioni organiche complessive delle scuole, da effettuare sulla base degli ordinamenti degli studi definiti a livello nazionale.

Dal contenuto delle bozze emerge che le attribuzioni eventualmente riconosciute alle Regioni in materia di istruzione sono di notevole rilevanza, soprattutto in relazione al profilo del finanziamento, rendendo necessario interrogarsi circa la compatibilità del nuovo assetto di competenze che così verrebbe delineato, con la tutela dei valori che la stessa Corte costituzionale ha identificato come “norme generali sull’istruzione”, che rappresentano le basi del sistema nazionale di istruzione – anche nei loro profili organizzativi – dei quali bisogna assicurare uniformità sul piano nazionale, pena l’introduzione di una circostanza di indebita sperequazione tra gli utenti che fruiscono del servizio dell’istruzione medesima<sup>1075</sup>.

La terza materia presente in ciascuna bozza di accordo è rappresentata dalla salute, attualmente prevista tra le materie elencate dall’art. 117, comma terzo, come oggetto di competenza concorrente: le bozze evidenziano numerose previsioni, verosimilmente in considerazione del fatto che la materia della sanità è già contraddistinta da ampie e complesse competenze regionali.

Tra i settori potenzialmente oggetto di accordo tra lo Stato e le regioni ai fini della realizzazione di un regime di “autonomia differenziata”, quello della sanità è certamente uno dei più discussi a causa dell’impatto che un disegno riformatore di questo tipo può avere sull’uniforme godimento del diritto alla salute sul piano nazionale. Non è un caso, dunque, che la fissazione dei cc.dd. LEA nell’ambito della salute assuma una rilevanza peculiare, allo scopo di garantire un elevato grado di autonomia regionale nella gestione dei servizi sanitari, rispettando al contempo gli obblighi di uniformità e universalità imposti dal sistema sanitario nazionale.

Le bozze di accordo delineano un incremento significativo dell’autonomia regionale, mirato a eliminare specifici vincoli di spesa in materia di personale imposti dalla normativa statale<sup>1076</sup>. Tale autonomia si estende anche all’accesso alle scuole di specializzazione, con particolare riferimento alla Lombardia, che prevede di determinare autonomamente i numeri dei posti per i corsi di formazione dei medici di medicina generale, nonché la facoltà di stipulare accordi con le Università. Ulteriori ambiti di autonomia includono la gestione delle tariffe, dei rimborsi, della remunerazione e della compartecipazione per gli assistiti residenti nella regione, e la governance delle aziende e degli enti del SSN<sup>1077</sup>, pur nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza e delle disposizioni nazionali sulla selezione della dirigenza sanitaria.

Le regioni acquisirebbero inoltre la facoltà di sottoporre all’Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) valutazioni tecnico-scientifiche riguardanti l’equivalenza terapeutica tra diversi farmaci, e di programmare interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSN con un quadro pluriennale certo e adeguato di risorse. Infine, viene prevista una maggiore autonomia

---

<sup>1075</sup> Corte Cost., sent., 2 luglio 2009, n. 200; Corte Cost., sent., 14 luglio 2009, n. 213.

<sup>1076</sup> Emilia-Romagna e Veneto qualificano l’autonomia in questione come misura essenziale per una efficiente organizzazione delle strutture sanitarie, tesa anche a perseguire una valorizzazione del personale del SSN.

<sup>1077</sup> Con gli obiettivi di: i) assicurare un’organizzazione efficiente della rete ospedaliera e dei servizi territoriali e di supporto, nonché delle relative forme di integrazione, anche con riguardo alle modalità di erogazione (Emilia-Romagna) ovvero ii) rendere maggiormente coerenti con le esigenze specifiche delle singole regioni l’organizzazione della rete ospedaliera, dei servizi territoriali e le relative forme di integrazione e di modalità di erogazione (Lombardia e Veneto).

legislativa, amministrativa e organizzativa nella creazione e gestione di fondi sanitari integrativi<sup>1078</sup>.

Dall'analisi trasversale emerge che le Regioni si propongono di auto-attribuirsi la possibilità di richiedere queste "maggiori autonomie" senza fornire alcuna motivazione dettagliata su ciascun punto, rendendo difficile valutarne le potenziali conseguenze sia per la salute individuale e collettiva dei cittadini residenti, sia per il rischio di aumentare le disuguaglianze tra Regioni e all'interno delle stesse.

Dall'analisi complessiva degli accordi, invece, emerge che le maggiori differenze tra le regioni riguardino le competenze afferenti al settore dell'ambiente<sup>1079</sup>: in particolare, le funzioni da demandarsi alla Lombardia e al Veneto paiono più circoscritte (e per molti aspetti analoghe), concentrandosi prevalentemente sulla gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati e la prevenzione e il ripristino ambientale. Al contrario, le competenze ambientali attribuite alla Regione Emilia-Romagna appaiono di maggiore ampiezza, in particolare per quanto riguarda il rafforzamento delle funzioni programmatiche nei seguenti ambiti: difesa del suolo, gestione delle risorse idriche, tutela dell'aria, bonifica dei siti inquinati e gestione delle aree protette<sup>1080</sup>.

Nonostante le numerose previsioni in questo ambito, in una prospettiva attuale, non sembra che l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 116, comma 3, possa compromettere l'equilibrio complessivo del sistema. Dal 2001 a oggi, infatti, il riparto delle competenze in materia ambientale ha assunto una configurazione che riduce considerevolmente la possibilità che, a causa della clausola di asimmetria, il sistema delle relazioni tra Stato e Regioni subisca cambiamenti significativi. Ciò è dovuto a due principali ragioni: da un lato, l'intervento della Corte Costituzionale che non ha mai escluso le Regioni dalla tutela ambientale (sebbene questa rientri tra le materie che l'articolo 117, comma 2, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato<sup>1081</sup>) attraverso l'adozione della categoria della "competenza finalistica"<sup>1082</sup>, per cui riconosce, nei casi di conflitto tra norma regionale e statale, la prevalenza della legge - statale o regionale - che persegua più intensamente lo scopo<sup>1083</sup>. Dall'altro lato, l'evoluzione intervenuta in materia ambientale non è dovuta solo

<sup>1078</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, pp. 43-47, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>.

<sup>1079</sup> L'art. 116, comma terzo, Cost. consente, infatti, l'attribuzione alle regioni di competenze statali riguardo sia alla tutela dell'ambiente dell'ecosistema sia ai principi fondamentali in materia di governo del territorio e valorizzazione dei beni ambientali, nonché principi fondamentali nelle altre materie di competenza legislativa concorrente che incidono sull'ambiente ("tutela e sicurezza del lavoro"; "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi"; "tutela della salute"; "alimentazione"; "protezione civile"; "porti e aeroporti civili"; "grandi reti di trasporto e di navigazione"; "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"; "previdenza complementare e integrativa"). Infine, nell'ambito della competenza legislativa residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) sono rintracciabili talune materie - quali agricoltura e foreste, turismo, caccia e pesca, acque minerali e termali, industria regionale e trasporto - che si intrecciano con le competenze in materia ambientale (specie quella statale di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema).

<sup>1080</sup> Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna, Tabelle A e B di cui all'art. 4, comma 1, Allegato: Tutela dell'Ambiente e dell'Ecosistema.

<sup>1081</sup> *Ex pluribus*: Sentt. Corte Cost. nn. 407/2002, 96/2003, 259/2004, 61/2009, 234/2010.

<sup>1082</sup> A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in Consulta Online, 2024, Fascicolo I, p. 59

<sup>1083</sup> Cfr. Corte Cost., sent., 1 luglio 2010, n. 234 giudizio di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la Regione Friuli-Venezia Giulia: "in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a

alla giurisprudenza costituzionale, ma anche al legislatore costituzionale, che con la legge costituzionale n. 1/2022 ha aggiunto all'articolo 9 della Carta il terzo comma, in forza del quale la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni", identificando con il termine "Repubblica" non solo lo Stato, ma anche i Comuni, le Province, le Città Metropolitane, le Regioni e lo Stato stesso (in virtù del richiamo all'articolo 114 della Costituzione)<sup>1084</sup>.

In conseguenza di ciò, è ragionevole supporre che le Regioni non abbiano un particolare interesse a modificare l'attuale configurazione delle competenze legislative. Esse, infatti, in virtù dell'articolo 9 sopra menzionato, non potrebbero escludere lo Stato da tale ambito. Non potrebbero, quindi, acquisire una competenza "esclusiva" in materia ambientale, come forse sarebbe stato possibile prima della riforma costituzionale del 2022. Al massimo, potrebbero ottenere una competenza "concorrente". Tuttavia, ciò comporterebbe il rischio di peggiorare la loro situazione attuale, poiché, come noto, la competenza concorrente è subordinata al rispetto delle leggi quadro statali (o dei principi non scritti che ne fanno le veci), il che impedirebbe loro quelle deroghe migliorative della normativa statale che sono attualmente pacificamente ammesse dalla giurisprudenza costituzionale<sup>1085</sup>.

Infine, ciascun Accordo preliminare è corredato, oltre che dai richiamati allegati, anche da un Addendum che definisce una serie di impegni, del Governo o di entrambe le parti, finalizzati a rafforzare il ruolo delle regioni in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea. Sul punto particolare interesse è in grado di denotare l'accordo facente capo alla regione Lombardia, che si propone di realizzare un intenso rafforzamento della partecipazione regionale all'attuazione e all'esecuzione del diritto comunitario, specie nelle materie oggetto di autonomia differenziata, fermo restando il potere sostitutivo statale in caso di inadempimento. Ancora, la sola Lombardia individua la partecipazione alla preparazione, mediante forme di consultazione tese a valorizzare le relazioni, anche internazionali, che possono concorrere allo sviluppo dei rapporti della società regionale e delle rappresentanze economiche e sociali, negli ambiti e nei limiti dell'autonomia differenziata<sup>1086</sup>.

Tale disciplina è esplicitamente inquadrata come "strumentale" e "trasversale", realizzabile attraverso l'impegno del Governo e delle Regioni volto al rafforzamento della partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi comunitari nelle materie oggetto di autonomia differenziata: si punta, cioè, a forme di consultazione reciproca, ma anche alla promozione di innovazioni legislative.

---

statuto speciale, e dalle Province autonome (sentt. nn. 272/2009 e 378/2007), in quanto 'lo Stato stabilisce standard minimi di tutela' intendendosi tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela 'adeguata e non riducibile' dell'ambiente (sent. n. 61/2009)".

<sup>1084</sup> A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?* in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, pp. 117 s.

<sup>1085</sup> A. D'ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, cit., p. 62.

<sup>1086</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali, Dossier n. 16, *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, XVIII legislatura, pp. 64 s, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf>.

#### 4. Conclusioni: l'autonomia differenziata chiamata al collaudo.

Tale iniziativa nasce all'indomani della formalizzazione del c.d. disegno di legge Calderoli, da parte dell'omonimo ministro per gli Affari Regionali, Roberto Calderoli.

Tale atto è espressione della volontà di portare a compimento il programma del governo, formatosi all'inizio dell'attuale legislatura, volto alla definizione delle procedure per l'attuazione del terzo comma dell'art. 116, della Costituzione quale preconditione per l'effettiva realizzazione del processo di autonomia differenziata<sup>1087</sup>.

L'interrogativo che deve porsi è se vi sia una realistica possibilità di portare ad esecuzione il regionalismo differenziato, alla luce di molteplici aspetti.

Innanzitutto, non può si può prescindere dalla questione circa la condizionalità finanziaria, in ragione della mancanza di un'effettiva attuazione della legge sul c.d. federalismo fiscale (legge delega n. 42 del 2009), a sua volta dipesa dall'assenza di una precisa individuazione dei livelli essenziali di prestazione dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Al di là del dibattito relativo alle risorse finanziarie, l'attuazione del regionalismo differenziato pone, inoltre, delicati problemi d'interpretazione giuridico-costituzionale relativi, da un lato, allo strumento normativo utilizzato, ossia la legge ordinaria (dunque il d.d.l. Calderoli) e, dall'altro, al suo oggetto o contenuto. Quanto a quest'ultimo tema, qui d'interesse, c'è da chiedersi quali siano le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia che possono essere attribuite e in quale misura. L'art. 6 del DDL Calderoli, rubricato "*Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento*" espressamente prevede che le funzioni trasferite alla Regione in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, possano essere attribuite a Comuni, Province e Città metropolitane dalla stessa Regione, nel rispetto dell'articolo 118 della Costituzione, insieme con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Tale generica formulazione sembra consentire, dunque, un parallelismo dei nuovi poteri legislativi e amministrativi, comprendenti anche, solo nella misura in cui serve, l'eventualità di una normazione, grazie all'alleggerimento dei principi di legislazione statale o al potere di normazione in deroga ai medesimi nelle materie di competenza concorrente (ex art 117 terzo comma Cost.) o alla delega della potestà regolamentare o persino legislativa attuativa nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello stato (ex art 117 sesto comma della Costituzione)<sup>1088</sup>.

Qualora, però, l'oggetto esclusivo o prevalente delle intese dovesse effettivamente riguardare le funzioni amministrative vi sarebbe da chiedersi se non fosse più semplice procedere direttamente al conferimento di funzioni ai sensi dell'art 118 della costituzione.

Ulteriore interrogativo da porsi riguarda il quantum dell'oggetto delle intese, ossia se queste ultime potranno riguardare tutte le 23 materie differenziabili o solo quelle per le quali le regioni dimostrino, con adeguata motivazione, di avere peculiari esigenze di autonomia. *Rebus sic stantibus*, lo stato potrebbe negare di procedere nella trattativa nell'ipotesi in cui tali motivazioni non vengano valutate come sufficiente ovvero, anche in caso di adeguata

---

<sup>1087</sup> A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *Federalismi.it*, 18 ottobre 2023, p. 2.

<sup>1088</sup> A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, cit., p. 7.

motivazione regionale, lo stato potrebbe contrapporre le proprie ragioni contrarie alla formalizzazione dell'intesa.

Infine, in un'ottica giuridico-costituzionale, è imprescindibile investigare la portata massima di autonomia suscettibile di essere attribuita, sia in termini qualitativi che quantitativi. La maggiore autonomia accordata con legge ordinaria (rafforzata) è in grado di mutare la natura costituzionalmente definita delle diverse tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 commi 2 e 3 Cost.? In altre parole, è opportuno porsi l'interrogativo circa l'effettiva possibilità che le competenze legislative concorrenti diventino competenze regionali esclusive e, rispettivamente, le competenze esclusive dello Stato diventino competenze concorrenti delle regioni.

Non sarebbe, piuttosto, da ritenere che la natura costituzionalmente definita delle competenze e materie differenziabili, trovi dei limiti insuperabili in sede di attuazione dell'art 116, terzo comma Cost.? Questa interpretazione "costituzionalmente orientata" ammetterebbe comunque specifiche e limitate possibilità di legislazione regionale in deroga a determinati limiti e principi di legislazione statale.

Ulteriore conferma della correttezza di tale tesi, è da riscontrare nello stesso testo del DDL che, all'art 7, prevede una durata limitata delle intese, individuata in ciascuna di esse, comunque non superiore a dieci anni. Evidentemente, la ratio sottesa a tale previsione è da ravvisarsi, infatti, nella volontà di evitare di avere a che fare con competenze costituzionalmente attribuite allo Stato che lo speciale procedimento derogatorio previsto dall'art. 116.3 della Costituzione non potrebbe definitivamente spostare in capo alle regioni senza violare le regole che garantiscono la rigidità costituzionale (L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione, Federalismi).

Ancora, dal punto di vista quantitativo, sarebbe da escludere la possibilità di attribuire "serialmente" intere materie alle regioni richiedenti e ciò alla luce non solo della natura costituzionalmente definita delle competenze statali oggetto di un possibile negoziato, ma anche dello stesso art. 1, comma 2, del DDL che prevede espressamente solo l'attribuzione di funzioni "relative a materie o ambiti di materie".

In conclusione, volendo rispondere al quesito relativo alla possibilità che il riconoscimento di questa maggiore autonomia possa avvenire senza minare l'unità della Repubblica, salvaguardata dalla stessa Costituzione, permettendo alle Regioni di sviluppare, in molti cruciali settori, quell'autonomia tanto discussa.

L'obiettivo, almeno dichiarato dalle Regioni maggiormente interessate (Lombardia, Veneto, Liguria) è di garantire la massima resa istituzionale in questi settori, elevare i propri standard di servizio, forti della propria capacità amministrativa e grazie al superamento di alcuni "blocchi" derivanti dall'attuale sistema generalizzato di riparto delle competenze. L'auspicio, naturalmente, è che anche nella prosecuzione e prevedibile allargamento di questo percorso, sia in senso oggettivo (la quantità di materie oggetto di differenziazione) che soggettivo (il numero di Regioni che avanzeranno la richiesta), si mantenga salda l'impostazione improntata ai principi di ragionevolezza, proporzionalità, garanzia di unitarietà del sistema: il che conduce a consigliare che le proposte di autonomia vengano, il più possibile, valutate nel loro insieme e soprattutto secondo un unitario percorso procedurale, perché solo in tal modo sarà possibile valutarne il complessivo impatto sul rispetto dei già citati principi.

Probabilmente, solo ove letto ed applicato in questi termini, si ritiene che il regionalismo differenziato possa offrire un reale contributo al superamento di tendenze centralistiche e uniformanti ed al rilancio di un effettivo regionalismo e autonomismo<sup>1089</sup>.

Il reale obiettivo da affidare alla riforma dovrebbe essere quello di adeguare regole e politiche alle concrete realtà dei vari territori, in un contesto normativo e istituzionale di principi coerente e armonico. L'autonomia potrà consolidarsi e, conseguentemente, produrre i risultati auspicati solo ove si individui il giusto equilibrio tra le ragioni della differenziazione, da un lato, e quelle di unità del Paese e di uguaglianza tra i cittadini, dall'altro. Ma, inevitabilmente, perché si realizzi tale esigenza, risulta necessario muoversi fin dall'inizio in un contesto in cui si individuano e, pertanto, si rafforzano anche i compiti riconosciuti al centro.

---

<sup>1089</sup> In questi termini L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme e condizioni di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 2017, n. 13, p. 11.