

LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE A VENT'ANNI DALLA LEGGE
COSTITUZIONALE N. 1 DEL 1999. INTRODUZIONE*

GIAMPIETRO FERRI**

Suggerimento di citazione

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. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

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

** Professore ordinario di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona.

Contatto: giampietro.ferri@univr.it

Sono trascorsi vent'anni dall'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

L'anniversario può essere l'occasione non solo per discutere della prima riforma costituzionale riguardante le Regioni e per trarne un bilancio alla luce dell'esperienza applicativa, ma anche per una riflessione di più ampio respiro sul sistema politico-istituzionale e sull'organizzazione dello Stato dopo una stagione di importanti cambiamenti.

Com'è noto, la forma di governo delle Regioni ordinarie, prima della l. cost. n. 1/1999, era delineata, negli aspetti essenziali, dalla Costituzione. Dopo l'elencazione degli organi di vertice della Regione (il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente), l'art. 121 definiva il ruolo e le funzioni di ciascuno di essi: il Consiglio esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione; la Giunta regionale è l'organo esecutivo; il Presidente della Giunta rappresenta la Regione, promulga le leggi e i regolamenti regionali e dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale. L'art. 122 disponeva, all'ultimo comma, che il Presidente e i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti.

Il dettato costituzionale escludeva implicitamente la forma di governo presidenziale, la forma di governo semipresidenziale e la forma di governo direttoriale. Secondo la dottrina, erano possibili due scelte: quella della forma di governo tendenzialmente parlamentare e quella della forma di governo tendenzialmente assembleare.

La scelta tra l'una e l'altra sarebbe spettata agli Statuti regionali, essendo previsto dalla Costituzione che essi, in armonia con la Costituzione stessa e con le leggi della Repubblica, stabiliscono le norme relative all'organizzazione interna della Regione, regolando, fra l'altro, il diritto d'iniziativa e il *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione (art. 123, comma 1).

Quanto al sistema elettorale del Consiglio — che, ragionando di forma di governo, non può essere trascurato perché, pur non essendone elemento costitutivo, esercita su di essa un'influenza —, l'art. 122 prevedeva una riserva di legge statale.

Gli Statuti di 'prima generazione' — deliberati a maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale e approvati con legge statale (art. 123, comma 2) — avevano assegnato un ruolo preminente al Consiglio. Ciò, attribuendogli, oltre al potere normativo (legislativo e regolamentare) e a quello di eleggere la Giunta, poteri di controllo sulla Giunta stessa (compreso quello di revoca) e di informazione sulla sua attività e, soprattutto, poteri in merito alla definizione dell'indirizzo politico e amministrativo (alcuni statuti avevano affidato al Consiglio non solo il compito di determinare, ma anche di specificare e

gestire l'indirizzo politico). La Giunta, eletta sulla base di documenti programmatici collegati a liste bloccate (presentate da uno o più gruppi consiliari), veniva configurata come 'comitato esecutivo' della volontà consiliare. Secondo il 'modello statutario', la forma di governo regionale si configurava come forma di governo a tendenza assembleare.

In base alla l. n. 108/1968, applicata per la prima volta in occasione delle elezioni regionali del 1970, i Consigli regionali venivano eletti a suffragio universale, con voto diretto attribuito a liste di candidati concorrenti. L'assegnazione dei seggi avveniva con il criterio della proporzionalità, mediante riparto nelle singole circoscrizioni e recupero dei voti nel collegio unico regionale. Una scelta, quella per il sistema proporzionale, da ritenersi 'obbligata' in quel tempo, perché la cultura proporzionalistica, radicata nelle origini della Repubblica e a lungo dominante per l'eterogeneità della società italiana, richiedeva l'attribuzione a tutti i partiti politici di una rappresentanza istituzionale commisurata ai voti ottenuti. Una scelta che privilegiava la rappresentatività e che favoriva la 'centralità' del Consiglio.

Fino alla metà degli anni Ottanta del secolo scorso la 'tenuta' della forma di governo regionale era assicurata dal sistema dei partiti: un sistema sostanzialmente stabile, caratterizzato dalla presenza di due partiti di massa (la Democrazia cristiana e il Partito comunista), che raccoglievano insieme circa i due terzi dei voti. Partiti fortemente rappresentativi su scala nazionale, che beneficiavano però di un particolare radicamento in alcune regioni, dove erano possibili governi 'monocolori' (come, ad esempio, nell'Emilia-Romagna 'rossa' o nel Veneto 'bianco') o governi di coalizione caratterizzati dall'indiscusso primato di un partito.

In seguito agli eventi del 1989, con il cambiamento dello scenario internazionale sul quale si era 'modellato' il sistema politico nazionale, si verifica una trasformazione del sistema dei partiti, che nel giro di pochi anni, anche per il pesante intervento della magistratura contro la corruzione (c.d. inchiesta «Mani pulite»), porterà alla sostituzione dei partiti dell'«arco costituzionale» con nuovi partiti.

Il *referendum* abrogativo del 18 aprile 1993 sul sistema elettorale del Senato, cancellando la soglia del 65% per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali e dunque creando un sistema realmente maggioritario per tale elezione, sancisce il superamento del proporzionalismo e il passaggio dalla prima alla seconda fase della storia repubblicana. Le leggi n. 276 e n. 277/1993, ispirandosi alla normativa elettorale del Senato risultante dal *referendum*, disegnano un sistema di tipo maggioritario con l'uninominalità a turno unico — temperato dalla distribuzione di un quarto dei seggi con il sistema proporzionale e da un meccanismo di recupero a vantaggio delle forze politiche soccombenti nei

singoli collegi (c.d. scorporo) —, il quale favorisce la formazione di due grandi coalizioni, permettendo all'elettore di scegliere la maggioranza di governo.

È la 'premessa' — in un sistema politico-istituzionale in cui le Regioni ordinarie, realizzate con più di vent'anni di ritardo, non vivono come 'enti autonomi dal centro', ma rappresentano l'articolazione a livello territoriale di un'organizzazione politica governata centralmente — per il cambiamento della legge elettorale regionale. La l. n. 43/1995 sostituisce il sistema proporzionale con un sistema misto che mira a garantire la stabilità della maggioranza. Essa prevede che quattro quinti dei consiglieri siano eletti con il sistema proporzionale sulla base di liste provinciali concorrenti e che un quinto sia invece eletto sulla base di liste regionali bloccate, ciascuna delle quali deve essere collegata ad una o più liste provinciali. Quest'ultima quota di consiglieri rappresenta un premio di maggioranza che va assegnato alla lista regionale più votata, in modo da assicurare la formazione di maggioranze stabili. L'indicazione sulla scheda del nome del capolista regionale, al quale si collega una lista o un gruppo di liste, rappresenta uno strumento per conferire un'investitura popolare al 'candidato alla presidenza della Giunta regionale', che, a Costituzione invariata, rimane eletto dal Consiglio regionale.

Fallito nel corso della XIII legislatura il tentativo di approvare la riforma della parte II della Costituzione con un procedimento in deroga all'art. 138 Cost., che avrebbe comportato anche significativi cambiamenti nel sistema delle autonomie territoriali, le forze politiche di maggioranza e di opposizione riescono a ritrovare nella stessa legislatura momenti di unità con l'approvazione di alcune leggi di revisione costituzionale sui temi delle regioni e del giusto processo.

La prima è la l. cost. n. 1/1999, che, riprendendo il progetto elaborato dalla «Commissione parlamentare per le riforme costituzionali» (la c.d. Bicamerale), apporta una serie di modifiche al titolo V della parte II della Costituzione che mirano a conferire all'elettore, nel contesto di una moderna democrazia dell'alternanza, il potere di fare una 'scelta di campo', votando non solo per il partito ma anche per la maggioranza governativa e il Presidente, e rafforzare così la stabilità dell'esecutivo a livello regionale.

La l. cost. n. 1/1999, in particolare, ha modificato gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost. L'art. 121, togliendo al Consiglio regionale la potestà regolamentare e attribuendo al Presidente della Giunta il potere di dirigere la politica della stessa Giunta, di cui è il responsabile. L'art. 122, stabilendo che il sistema di elezione dei Consigli regionali è disciplinato con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, alla quale spetta anche di stabilire la durata degli organi elettivi; che la carica di consigliere regionale è incompatibile con quella di parlamentare europeo; che il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è

eletto a suffragio universale e diretto e che il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta. L'art. 123, disponendo che la forma di governo è di competenza dello statuto regionale, il quale è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge votata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive a intervallo non minore di due mesi (con la possibilità in ogni caso, per un cinquantesimo degli elettori della regione o per un quinto dei componenti il Consiglio regionale, di richiedere il *referendum*). L'art. 126, introducendo una nuova causa (o, per meglio dire, una pluralità di cause) di scioglimento del Consiglio regionale. Il Consiglio — secondo l'art. 126 — può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, la quale deve essere sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti, non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione e, per essere approvata, richiede il voto favorevole (espresso per appello nominale) della maggioranza assoluta dei componenti. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto determina lo scioglimento del Consiglio. Tale effetto si produce anche con la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso Presidente e con le dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio regionale.

La riforma introdotta con la l. cost. n. 1/1999 era accompagnata da una disciplina transitoria, in base alla quale, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell'art. 122 Cost., l'elezione del Presidente della Giunta regionale sarebbe stata contestuale al rinnovo dei Consigli regionali e sarebbe avvenuta con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali. Sempre in base a detta disciplina, sarebbero stati candidati alla presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali, proclamandosi eletto Presidente il candidato che avesse conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale. Era previsto che, entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nominasse i componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, con la possibilità di revocarli successivamente. Era, inoltre, previsto che, nel caso in cui il Consiglio regionale avesse approvato a maggioranza assoluta una mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale, presentata da almeno un quinto dei suoi componenti e messa in discussione non prima di tre giorni dalla presentazione, entro tre mesi si sarebbe proceduto all'indizione di nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Giunta. Si sarebbe proceduto parimenti a nuove elezioni di entrambi gli organi nei casi di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente della Giunta.

La disciplina transitoria è stata applicata per un lungo periodo perché la stagione degli Statuti regionali di 'seconda generazione', iniziata nel 2004

(con l'approvazione degli Statuti della Calabria, del Lazio e della Puglia), si è conclusa nel 2016 con l'entrata in vigore dello Statuto della Basilicata.

La scelta dei nuovi statuti è stata quella di non introdurre norme in deroga all'art. 122, ultimo comma Cost., mantenendo l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale.

Non sono tuttavia mancati problemi perché, nella 'seconda' stagione statutaria, sono state prospettate soluzioni 'originali', prevedendosi — è il caso della Calabria — la contestuale elezione del Vicepresidente della Giunta regionale: una previsione che è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale (sentenza n. 2/2004), comportando una riduzione dei poteri del Presidente. Spunti di discussione sono stati offerti anche dalla questione di fiducia, che è contemplata da alcuni Statuti nell'ambito di una forma di governo dove non sussiste tra Consiglio e Giunta un rapporto fiduciario paragonabile a quello che intercorre a livello nazionale tra Governo e Parlamento e che, ove non fosse disciplinata con opportune cautele, potrebbe creare uno squilibrio fra organi di vertice della Regione a vantaggio del Presidente.

La nuova disciplina della forma di governo delle Regioni ordinarie ha raggiunto l'obiettivo per il quale era stata concepita: la stabilità.

In ciò può vedersi un dato positivo, anche se deve essere evidenziato il fatto che, nell'esperienza delle forme di governo in generale, non sempre alla stabilità dell'Esecutivo ha corrisposto l'efficacia dell'azione governativa e che, 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.

Vi è chi ritiene, tuttavia, che il prezzo pagato per ottenere la stabilità sia troppo elevato, essendosi creato un rapporto squilibrato tra Giunta e Consiglio, a vantaggio della prima. Il Consiglio, che un tempo rivestiva un ruolo centrale nell'organizzazione regionale, sarebbe in sostanza marginalizzato.

Al di là degli aspetti tecnico-giuridici, che è compito di questo Convegno esaminare, alla perdita della centralità dell'organo rappresentativo ha concorso il cambiamento dei partiti politici. Ai partiti 'pesanti' del primo periodo dell'esperienza repubblicana, dotati di un apparato imponente e di una solida organizzazione, tanto 'al centro' quanto 'in periferia', sono subentrati partiti 'leggeri', con un numero di iscritti assai inferiore e con una struttura molto snella, che tendono a configurarsi come 'comitati elettorali'. Ai partiti 'ideologici', caratterizzati da un pluralismo interno che alimentava il dibattito, sono subentrati partiti 'post-ideologici', dove gli spazi di democrazia interna si sono ridotti progressivamente a vantaggio di una cerchia ristretta.

Il fenomeno della personalizzazione della politica, favorito dalla crisi dei partiti, ha comportato il rafforzamento del Presidente della Giunta, che, grazie

all'elezione popolare diretta, gode di una 'forza propria' di cui non disponeva all'epoca dei primi Statuti. Nell'immaginario collettivo il Presidente, anche per effetto del cambiamento della comunicazione politica, sembra incarnare l'istituzione regionale, come dimostra la recente emergenza sanitaria per l'epidemia covid-19, che ha consentito ad alcuni presidenti di apparire come l'«unica voce» della Regione.

Una notazione finale. Quando pochi anni fa ci si accingeva ad intonare il *de profundis* per l'autonomia regionale — che è stata erosa dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e poi in larga parte svuotata da una serie di misure del Parlamento e del Governo, spesso motivate dalla necessità di garantire l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio statale, le quali hanno comportato una forte compressione dello 'spazio politico' delle Regioni (ma non si può sottacere che l'autonomia regionale si è indebolita nel corso del tempo per l'incapacità delle stesse Regioni di utilizzarla in modo appropriato, forse anche per una carenza 'culturale', mancando in Italia una cultura diffusa del regionalismo) —, le iniziative di alcune regioni del Nord volte ad allargare la sfera delle competenze regionali hanno riaperto il dibattito sul ruolo delle Regioni. L'esito del percorso incominciato con i *referendum* consultivi della Lombardia e del Veneto, che, secondo gli auspici di queste e di altre Regioni, dovrebbe portare a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116, comma 3, Cost.), appare incerto. È comunque lecito chiedersi: l'attuale disciplina della forma di governo regionale sarebbe adeguata in un eventuale futuro contesto di autonomia regionale 'differenziata'? La prospettiva di un forte rafforzamento dei poteri regionali, a scapito dello Stato centrale, non pone il problema, interno alle Regioni stesse, di un adeguato sistema di pesi e contrappesi?

Questi interrogativi vogliono rappresentare ulteriori spunti di riflessione per il dibattito.