

LA FORMA DI GOVERNO NELLE REGIONI  
A STATUTO ORDINARIO: IL RUOLO DEL PRESIDENTE  
E I RAPPORTI CON LO STATO

*Giovanni Tarli Barbieri\**

1. La genesi della l. cost. n. 1/1999. – 2. Il ruolo decisivo della giurisprudenza costituzionale nella definizione dei contenuti della forma di governo regionale. – 3. La forma di governo regionale nelle riflessioni della dottrina. – 4. La deludente esperienza degli statuti e dei regolamenti interni dei Consigli regionali. – 5. Il rilievo cruciale della legislazione elettorale regionale. – 6. La forma di governo regionale alla luce della prassi. – 7. Segue: l'esperienza del più recente periodo, dall'emergenza pandemica all'attuazione del PNRR. – 8. La forma di governo regionale nelle incerte prospettive del titolo v della Costituzione.

I. LA GENESI DELLA L. COST. N. 1/1999

Riflettere oggi sui contenuti della l. cost. n. 1/1999, a distanza di vent'anni dalla sua entrata in vigore, e in una stagione politico-istituzionale del tutto diversa da quella nella quale essa vide la luce, è utile non solo per delineare un bilancio del suo rendimento istituzionale, ma anche, e soprattutto, per interrogarsi sulle prospettive di un modello di forma di governo, quello centrato sulla simultanea elezione diretta del vertice dell'esecutivo e dell'assemblea legislativa e sulla nota clausola *aut simul stabunt, aut simul cadent*, che nel dibattito sulle riforme istituzionali è stato proposto a più riprese quale soluzione ai problemi della stabilità dei governi anche con riferimento al livello statale.

In premessa non è inutile osservare che la l. cost. n. 1/1999 riveste un'importanza ordinamentale che va al di là dei suoi stessi contenuti, avendo inserito l'espressione «forma di governo» nel testo della Costituzione, sottraendola «al dominio della speculazione

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Firenze.

teorica» e facendone «una nozione di diritto positivo di primaria importanza» (a maggior ragione alla luce dei dubbi sull'utilizzabilità della stessa con riferimento alle autonomie regionali e locali)<sup>1</sup>. Come è stato giustamente sottolineato, i contenuti della l. cost. n. 1/1999 e la giurisprudenza costituzionale relativa alla forma di governo regionale appaiono di grande rilevanza anche «nel contesto della più generale riflessione sulla nozione di forma di governo al livello delle istituzioni statali»<sup>2</sup>.

Ciò detto, nell'ottica delle riforme istituzionali nella XIII legislatura, la l. cost. n. 1/1999 (insieme alla l. cost. n. 2/2001, riferita alle Regioni a statuto speciale) ha costituito insieme un punto di partenza e un punto di arrivo.

È stata un punto di partenza, con riferimento alla riforma dell'ordinamento regionale, poiché concepita come una sorta di primo tassello di un più vasto disegno che avrebbe trovato nella l. cost. n. 3/2001 il suo compimento. È stata considerata anche un punto di arrivo con riferimento al processo iniziato con l'approvazione, alla vigilia delle elezioni regionali del 1995<sup>3</sup>, della l. n. 43/1995 (c.d. "legge Tatarella"), ultima di un percorso legislativo iniziato con la l. n. 81/1993 (c.d. "legge Ciaffi") con riferimento al livello comunale e provinciale, e proseguito con le ll. nn. 276 e 277/1993 (c.d. "leggi Mattarella") di riforma dei sistemi elettorali di due rami del Parlamento nazionale<sup>4</sup>.

Rispetto alla l. n. 81/1993, la l. n. 43/1995 appare accomunata da un'analogia *ratio*, consistente nella scelta per sistemi elettorali connotati da un premio di maggioranza<sup>5</sup>, anche se non mancano importanti differenze: e infatti, mentre la l. n. 81/1993 è intervenuta anche sul piano della forma di governo, e per questo ha costitui-

<sup>1</sup> M. Luciani, a.v. *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 577.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 578.

<sup>3</sup> La l. n. 43/1995 costituì uno dei punti programmatici alla base della formazione del governo Dini nella XII legislatura. Su tale legge, per tutti, A. Di Giovine, S. Sicardi, *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 220 ss.; A. Di Giovine, F. Pizzetti, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in «Le Regioni», 1996, pp. 11 ss.

<sup>4</sup> 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*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 256 ss.

<sup>5</sup> Si è parlato di un sistema proporzionale a premio di maggioranza variabile: R. D'Alimonte, *La transizione italiana; il voto regionale del 23 aprile*, in «Riv. it. Sc. Pol.», 1995, pp. 515 ss.

to «un precedente che si può definire di portata storica», riguardando «non solo la materia elettorale locale, ma, più in generale, la stessa forma di governo locale», nella direzione di un «modello neoparlamentare»<sup>6</sup>, mentre per quanto riguarda le Regioni ciò non è potuto avvenire, dati i vincoli costituzionali sussistenti in materia di disciplina della forma di governo regionale.

Sul punto, la l. n. 43/1995 è stata varata dopo l'impossibilità di addivenire all'approvazione di una legge di revisione degli artt. 122 ss. Cost.<sup>7</sup> e, forse per questo, è stata impropriamente «arricchita» di contenuti, problematici sul piano della legittimità costituzionale, relativi alla forma di governo regionale o comunque interferenti con essa (cfr. *infra*).

Inoltre, sul piano delle scelte in materia elettorale, mentre la l. n. 43/1995 ha delineato un sistema drasticamente *majority assuring*<sup>8</sup>, la l. n. 81/1993 ha operato la stessa scelta solo con riferimento ai Comuni meno popolosi: la legge Tatarella è stata approvata infatti al termine della XII legislatura dopo la formazione del governo Dini, in un clima politico-istituzionale dominato, come è stato esattamente osservato, dalla «psicosi dei ribaltoni»<sup>9</sup>.

In questo contesto, alla legge elettorale era affidato il compito non solo, sul piano matematico, di far emergere con certezza, all'esito del voto, una maggioranza consiliare, ma anche di garantire la sua stabilità (o, meglio, la sua cristallizzazione) nel corso dell'intera legislatura. Tuttavia questo obiettivo, opinabile in via generale, lo era ancora di più per le Regioni, dato il tenore letterale degli artt. 122 e 126 Cost. allora vigenti: la legge Tatarella prevedeva un'anomala fattispecie di scioglimento del Consiglio ove nei primi ventiquattro mesi della legislatura fosse posto in crisi il rapporto fiduciario tra Consiglio e giunta (art. 8)<sup>10</sup>, collegata alla previsione

<sup>6</sup> C. Fusaro, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 52.

<sup>7</sup> Sul punto, per tutti, M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, il Mulino, 2002, pp. 213 ss.

<sup>8</sup> Tale legge assicura infatti alla lista o alla coalizione vincente almeno il 55% dei seggi a prescindere dal numero di voti ottenuti, e anche nell'ipotesi in cui una coalizione diversa da quella collegata al candidato presidente eletto ottenga la maggioranza assoluta dei voti.

<sup>9</sup> S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 382 ss.

<sup>10</sup> Scioglimento qualificato dall'art. 8 della l. 43/1995 come riduzione a un biennio, anche se questa previsione non era tale da risolvere i problemi della sua legittimità costituzionale alla stregua di quanto previsto dall'art. 126 Cost. nel testo allora vigente: sul punto, per

di un capolista del listino regionale (che, riprodotto sulla scheda elettorale, sembrava di fatto prefigurare una sorta di “indicazione” o di “elezione di fatto” del candidato presidente della Regione: art. 2). Si è peraltro rivelata del tutto inadeguata a perseguire la finalità di stabilizzazione delle giunte regionali: decorso il termine dell’art. 8 in tre Regioni (Campania, Calabria, Molise), si sono verificate crisi che hanno portato alla formazione di maggioranze diverse da quelle “premiare” dalla l. n. 43/1995, né sono mancate crisi rientrate.

A questo punto, proposte di correzione della l. n. 43/1995 sono state “superate” dalla più impegnativa revisione degli artt. 121 ss. Cost.<sup>11</sup>.

La l. cost. n. 1/1999 ha realizzato un compromesso tra quanti immaginavano una valorizzazione dell’autonomia e quanti invece proponevano l’estensione alle Regioni della forma di governo già prevista per i Comuni dalla l. n. 81/1993.

Il primo modello era quello già fatto proprio dal testo della Commissione D’Alema<sup>12</sup>, l’art. 60 del quale prevedeva, in particolare, che ciascuna Regione si dotasse di uno statuto<sup>13</sup> che ne avrebbe definito i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento e, in particolare: a) la forma di governo della Regione, anche con riferimento ai rapporti fra l’assemblea regionale, il governo regionale e il presidente della Regione; b) i casi di scioglimento anticipato dell’assemblea regionale. Era poi previsto (comma 6) che, nel rispetto dei principi di democraticità, rappresentatività e stabilità di governo, la Regione deliberasse la propria legge elettorale a maggioranza assoluta dei componenti l’assemblea regionale. La legge

tutti, A. Pertici, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in «Le Regioni», 1998, pp. 1055 ss.

<sup>11</sup> Olivetti, *Nuovi statuti*, cit.

<sup>12</sup> Sui lavori preparatori della Commissione D’Alema sul punto cfr., per tutti, R. Bifulco, *La potestà statutaria regionale* (art. 60.1, 2, 3, 4, 5, 6, 7), in V. Atripaldi, R. Bifulco (a cura di), *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 89 ss.; G.F. Ferrari (a cura di), *La forma di Stato*, in P. Costanzo, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, R. Romboli, S. Sicardi, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, Cedam, 1998, pp. 75 ss.

<sup>13</sup> La cui procedura di approvazione è stata largamente ripresa dalla l. cost. n. 1/1999, fatta salva la previsione secondo la quale lo statuto non avrebbe potuto essere promulgato quando, avendo partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto, i voti contrari fossero stati superiori ai voti favorevoli (inoltre, il testo della Commissione D’Alema prevedeva un’aliquota più alta di elettori, precisamente un trentesimo, ai fini della richiesta del referendum).

elettorale avrebbe potuto essere sottoposta a referendum negli stessi termini previsti per lo statuto<sup>14</sup>.

Il secondo modello era invece desumibile dall'originaria proposta di legge costituzionale, che si limitava a imporre, senza possibilità di deroghe, l'elezione diretta del presidente della Regione (AC n. 5389)<sup>15</sup>, peraltro senza prevedere testualmente il noto meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent*<sup>16</sup>.

Peraltro, il compromesso alla base del testo definitivamente approvato della l. cost. n. 1/1999 è "sbilanciato" in favore di questo secondo orientamento, dato che, da un lato, la forma di governo centrata sul *simul ... simul* è stata imposta alle Regioni fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti (art. 5, l. cost. n. 1/1999) e, dall'altro, l'elezione diretta dei presidenti è individuata come soluzione "preferenziale"<sup>17</sup> (potendo essere derogata solo da una diversa previsione statutaria: art. 122, comma 5, Cost.), per cui ogni ipotesi di cessazione dalla carica di quest'ultimo comporta lo scioglimento del Consiglio (art. 126, comma 3). Inoltre, come emerge dai lavori preparatori, la previsione del referendum sul testo dello statuto si spiega chiaramente con un intento "conservativo" rispetto al modello di forma di governo previsto dalla l. cost. n. 1/1999<sup>18</sup>.

Del resto, che l'obiettivo del legislatore costituzionale fosse quello di incentivare al massimo la conferma del modello transitorio lo si capisce anche, come accennato, dall'originaria proposta di legge costituzionale; nella relazione a tale proposta si legge che

<sup>14</sup> Su tale previsione, in particolare, M. Carli, R. Zaccaria, *La forma di Stato*, in P. Caretti (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, Cedam, 1998, pp. 16 ss.

<sup>15</sup> Anche nella sent. n. 2/2004 si legge che «l'esame dei lavori preparatori di questa legge costituzionale e la sua titolazione evidenziano con sicurezza la volontà, largamente espressa in sede parlamentare, di imporre tale scelta nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali» (*considerato in diritto*, n. 4).

<sup>16</sup> In tal modo si rendeva possibile per i nuovi statuti l'adozione di un modello presidenziale "puro".

<sup>17</sup> Così, in particolare, C. Fusaro, *Le forme di governo regionali*, in M. Carli, C. Fusaro, *Art. 121, 122, 123, 126. Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 2002, pp. 37 ss.

<sup>18</sup> Per tutti, A. Barbera, *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 19; R. Tosi, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in «Le Regioni», 2000, p. 529. In questo senso non può dirsi casuale il fatto che il ricorso al referendum non è precluso nemmeno nel caso di approvazione dello statuto con una maggioranza particolarmente elevata.

il passaggio, infatti, dall'elezione consiliare all'elezione popolare del presidente dell'esecutivo regionale rafforza il processo di ristrutturazione in senso bipolare del sistema politico; consegna ai cittadini il potere di scegliere non solo i propri rappresentanti al Parlamento ma anche i propri governanti regionali; stabilizza, anche sul piano costituzionale, la forma di governo prescelta<sup>19</sup>.

Si coglie in questa citazione una caratteristica sottolineata anche da una parte della dottrina che ha inquadrato le innovazioni introdotte nella l. cost. n. 1/1999 come espressive di una delle «forme di governo della transizione italiana» fondata su una sorta di “scambio” tra tutela del multipartitismo (attraverso leggi elettorali a base proporzionale) e governabilità, garantita dal meccanismo del *simul ... simul* e, sul piano della legislazione elettorale, dal premio di maggioranza<sup>20</sup>. In questo senso, la l. cost. n. 1/1999 condivide contenuti e *ratio* della già richiamata l. n. 81/1993 (così, Corte cost., sent. n. 2/2004)<sup>21</sup>.

È da segnalare che la revisione costituzionale in esame fu approvata a larga maggioranza in entrambi i rami del Parlamento (votano contro solo i parlamentari della Lega Nord e di Rifondazione comunista): l'unico punto di frizione riguardò il sistema di elezione del presidente della Regione, che la maggioranza di centro-sinistra avrebbe voluto a doppio turno.

Si tratta di un punto invero assai qualificante che è stato parzialmente recuperato, sul piano elettorale, solo dalla legge toscana vara-

<sup>19</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, *Relazione alla proposta di legge costituzionale n. 5389 «Disposizioni per l'elezione diretta del presidente della giunta regionale»*, p. 1. Sulla genesi della l. cost. n. 1/1999 cfr., in particolare, M. Carli, C. Fusaro, *Premessa generale*, in Id., *Art. 121, 122, 123, 126. Supplemento*, cit., pp. 6 ss.

<sup>20</sup> C. Fusaro, *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 167 ss.; cfr. anche R. D'Alimonte, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaramonte, R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, il Mulino, 2000, pp. 29 ss.

<sup>21</sup> Luciani, a.v. *Governo (forme di)*, cit., p. 581. Nella sent. n. 2/2004 si legge: «Può inoltre aggiungersi che analogo sistema, anch'esso definito elezione “a suffragio universale e diretto” dall'art. 46 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), è invero da tempo previsto dalla legislazione relativa all'elezione dei Sindaci e dei Presidenti delle Province (questa normativa – come ben noto – in realtà risale alla legge 25 marzo 1993, n. 81 recante “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consigliere comunale, del consigliere provinciale”), e ha preceduto largamente la legge costituzionale n. 1 del 1999, rispetto alla quale anzi ha sicuramente costituito un importante modello di riferimento» (*considerato in diritto*, n. 4).

ta nel 2014 (l.r. n. 51/2014): è appena il caso di segnalare che il sistema a doppio turno fu abbandonato nel corso dell'esame della proposta di revisione, in parte per motivi contingenti (il carattere non autoapplicativo della norma transitoria che non prevedeva espresse disposizioni di coordinamento tra la votazione per il ballottaggio e l'attribuzione dei seggi da assegnare con il premio di maggioranza), in parte per l'opposizione dei gruppi di centro-destra, in parte ancora per il mancato approfondimento della scelta tra un doppio turno "aperto" ovvero "bloccato" «con i pericoli di trasformismi e coalizioni prive di coesione nell'ipotesi di possibili "apparentamenti" al secondo turno diversi da quelli del primo turno»<sup>22</sup>.

## 2. IL RUOLO DECISIVO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE NELLA DEFINIZIONE DEI CONTENUTI DELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

Come è noto, la giurisprudenza costituzionale ha limitato fortemente l'autonomia statutaria valorizzando, nella fase transitoria, i contenuti dell'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 e a regime il modello "preferenziale" desumibile dal combinato disposto degli artt. 122, comma 5, e 126, comma 3, Cost. da essa novellati<sup>23</sup>.

Emblematiche al riguardo le sentt. nn. 304/2002 e 2/2004 ampiamente conosciute e commentate.

In questa sede non può non rilevarsi come le scelte del legisla-

<sup>22</sup> Camera dei deputati, XIII legislatura, *Relazione della I Commissione permanente (relatore on. Antonio Soda) sulla proposta di legge costituzionale approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 2 marzo 1999, modificata, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica il 23 giugno 1999, d'iniziativa dei deputati Veltroni, Mussi, Folena, Soda, Mancina, Domenici, Zani, Calderisi, Selva, Frattini, Urso, Taradash, Follini, Gara, Donato Bruno, Rebuffa, Manzione, Paissan, Boato, «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni», trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica il 24 giugno 1999, p. 1.*

<sup>23</sup> Sul punto, per tutti, R. Bin, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 89 ss.; N. Maccabiani, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 38 ss.; M. Olivetti, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2013, pp. 27 ss.; S. Catalano, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *osservatoriosulleffonfi.it*, 2, 2020, pp. 991 ss.

tore costituzionale siano state quasi enfatizzate dal giudice delle leggi laddove nella sent. n. 2/2004 ha affermato che la forma di governo prevista come “normale” dalla l. cost. n. 1/1999 è caratterizzata dall’attribuzione al presidente eletto «di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell’indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)» e realizza una «scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta». È ampiamente noto che tale pronuncia ha ridimensionato le potenzialità derogatorie del modello “normale” laddove ha affermato che la competenza statutaria in materia di determinazione della forma di governo «trova un limite del tutto evidente nella volontà del legislatore di revisione costituzionale di prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente della Giunta, al cui ruolo personale di mantenimento dell’unità dell’indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli, come accennato, anche alcuni decisivi poteri politici»<sup>24</sup>.

I contenuti della sent. n. 2/2004 sono stati richiamati in pronunce successive che hanno vanificato il tentativo di coinvolgere i Consigli regionali nell’approvazione del programma di governo presentato dal presidente, affermando che l’eventuale voto, previsto dagli statuti, non possa produrre alcuna conseguenza sul piano giuridico alla stregua dell’art. 126, comma 3, Cost. che tipizza, in modo inderogabile per l’autonomia statutaria, le cause di cessazione dalla carica di presidente eletto a suffragio universale e diretto (sentt. nn. 372, 379/2004)<sup>25</sup>.

L’ideale punto di arrivo di tale giurisprudenza è dato dalla sent. n. 12/2006, nella quale si trova il noto riferimento alla «presunzione di consonanza politica» tra presidente e Consiglio, derivante dalla consultazione elettorale il quale, da un lato, «esclude che possano

<sup>24</sup> Considerato in diritto, n. 4. Sul punto, per tutti, R. Bin, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in «Le Regioni», 2004, pp. 909 ss.; L. Carlassare, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, ivi, pp. 920 ss.; N. Viceconte, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 78 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>25</sup> G.E. Vigevani, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*, in «Le Regioni», 2005, pp. 606 ss.

essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio»<sup>26</sup> e, dall'altro, impedisce «l'equiparazione tra mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo»<sup>27</sup>. In quest'ultimo caso, afferma la Corte, la cessazione del rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, «può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione», anche a garanzia della trasparenza e comprensibilità per i cittadini di una decisione così estrema quale quella conseguente a una rottura tra presidente neo-eletto e maggioranza consiliare.

Infine, rilevante in materia di forma di governo è anche la sent. n. 198/2012, che ha giustificato decreti-legge statali che hanno imposto il numero massimo dei componenti dei Consigli e delle giunte regionali<sup>28</sup>, sia perché ricondotti alla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (ma su questo punto manca una motivazione anche minima), sia perché mirerebbero a garantire il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati e a evitare che il valore del voto degli elettori risulti diversamente ponderato da Regione a Regione.

Rinviano ai commenti su tale pronuncia<sup>29</sup>, ci si può limitare a osservare che la Corte ha finito per giustificare una disposizione legislativa statale la quale, da una parte, finisce per appiattare le Regioni sui Comuni (per i quali trova applicazione una disciplina analoga a quella di cui all'art. 14 del d.l. n. 138/2011: art. 47 d.lgs. n. 267/2000) e, dall'altra, reca una disciplina addirittura più arretrata

<sup>26</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.

<sup>27</sup> Sulla sent. n. 12/2006, per tutti, A. Buratti, *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica»*. *Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in «Giur. cost.», 2006, pp. 90 ss.; S. Mangiameli, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 2006, pp. 778 ss.; 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 [forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it), 25 gennaio 2006.

<sup>28</sup> Peraltro «richiesti» dalla Conferenza delle Regioni: R. Bin, *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in «Le Regioni», 2012, pp. 740-741. È stato così affermato che in tal modo le Regioni «hanno rinunciato alla difesa delle loro prerogative, accettando in sostanza un «commissariamento» della loro autonomia»: N. Viceconte, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in «Ist. fed.», 2013, p. 31.

<sup>29</sup> S. Mangiameli, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in «Giur. cost.», 2012, pp. 2869 ss.; M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in «Giur. it.», 2013, pp. 1014 ss.

rispetto a quella contenuta nella l. n. 108/1968, con riferimento ai consiglieri, e nell'art. 26, comma 1, della legge Scelba<sup>30</sup>, con riferimento agli assessori<sup>31</sup>.

La sent. n. 198/2012 ha quindi avallato la scelta dello Stato di "imporre" dall'alto un processo di riordino istituzionale, che si è tradotto in un evidente ridimensionamento della potestà statutaria regionale. Nonostante tali aspetti criticabili, i contenuti della sent. n. 198/2012 sono stati testualmente riproposti nella successiva sent. n. 35/2014<sup>32</sup>.

La *ratio* della riduzione dei consiglieri è stata soltanto quella del contenimento delle spese; e ciò anche a costo di sottovalutare il rischio che la sua attuazione potesse rendere problematico

l'esercizio delle funzioni consiliari: articolarsi in gruppi politici, dare vita a giunte e commissioni, produrre testi normativi, predisporre emendamenti, procedere ad un dibattito in aula e a consultazioni pubbliche, esercitare un controllo sull'indirizzo politico, sugli atti di giunta, leggere i bilanci, i consuntivi, valutare gli impegni di spesa e i risultati degli strumenti di monitoraggio della spesa e della qualità della legislazione e, per finire, avere una composizione con rappresentanza di genere<sup>33</sup>.

Come si è cercato di dimostrare in un altro lavoro<sup>34</sup>, questi rischi si sono tradotti nella prassi e hanno contribuito, almeno in parte, a squilibrare ulteriormente i rapporti tra i presidenti e i Consigli regionali.

La giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo è stata interpretata da una parte della dottrina come uno dei fattori

<sup>30</sup> Ai sensi di tale disposizione, «la Giunta regionale è composta del Presidente e di sei assessori effettivi e due supplenti nelle Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti. Gli assessori effettivi sono da otto a dieci in quelle con popolazione fino a tre milioni di abitanti, da dieci a dodici nelle altre. In tutti e due i casi il numero degli assessori supplenti è di quattro».

<sup>31</sup> È da ricordare che l'applicabilità di tale ultima disposizione fu qualificata come transitoria, fino all'entrata in vigore degli statuti regionali, dall'art. 2 della l. n. 1084/1970, sul presupposto della sua dubbia costituzionalità già alla stregua del previgente art. 123 Cost.: per tutti, L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 50.

<sup>32</sup> Sulla quale, in particolare, R. Bin, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in «Le Regioni», 2014, pp. 827-828.

<sup>33</sup> Camera dei deputati, *Rapporto 2014 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma 2015, p. 14, reperibile in camera.it.

<sup>34</sup> Sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *Esperienze e conseguenze della riduzione delle assemblee parlamentari regionali: i Consigli regionali in Italia*, in «Le Regioni», 2020, pp. 1271 ss.

che hanno contribuito allo scarso successo e alla scarsa fantasia istituzionale degli statuti di “seconda generazione”<sup>35</sup>.

Questo rilievo trascura però alcuni fattori che non appaiono di secondaria importanza.

Sul piano dei rapporti tra presidente e Consigli le richiamate pronunce che hanno ammesso la possibilità per questi ultimi di esprimersi sul programma di governo, pur negando che l’eventuale diniego possa essere assimilato a un voto di fiducia iniziale, hanno precisato che «la presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l’indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio» (sent. n. 12/2006)<sup>36</sup>. Come si dirà, questa possibilità avrebbe potuto aprire prospettive interessanti per l’autonomia regionale che solo pochi statuti hanno percorso (cfr. anche *infra*, par. 4).

Ancora, la stessa giurisprudenza è stata più attenta alle esigenze dell’autonomia in relazione a oggetti più puntuali e in qualche modo “laterali” o distinti rispetto al cuore della forma di governo, ma non per questo irrilevanti ai fini del suo funzionamento: si pensi alla valorizzazione dell’autonomia organizzativa dei Consigli regionali (sent. n. 22/2020)<sup>37</sup>, alla disciplina del potere regolamentare e della delegificazione (sentt. nn. 313 e 324/2003, 378/2004)<sup>38</sup>, a quella dei referendum regionali (sent. n. 372/2004) e degli strumenti di democrazia partecipativa, quali l’istruttoria pubblica anche su atti normativi (sent. n. 379/2004)<sup>39</sup>. Ancora una volta, però, si tratta di istituti potenzialmente assai poco valorizzati in concreto dagli “statuti di seconda generazione”.

<sup>35</sup> Per tutti, Catalano, *Giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 992.

<sup>36</sup> *Considerato in diritto*, n. 5.

<sup>37</sup> Su tale pronuncia, D. Giroto, *Nuove precisazioni sulla funzione di autoorganizzazione dei Consigli regionali, in una cauta pronuncia della Corte costituzionale*, in «Le Regioni», 2020, pp. 566 ss.

<sup>38</sup> Sul potere regolamentare regionale, a seguito della l. cost. n. 1/1999, per tutti, D. Galliani, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e statuti*, Milano, Giuffrè, 2005; G. Crepaldi, *La potestà regolamentare nell’esperienza regionale*, Milano, Giuffrè, 2009; A. Iannuzzi, *Regolamenti delle Regioni*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.

<sup>39</sup> Sugli istituti di democrazia partecipativa nell’esperienza delle Regioni, per tutti, V. De Santis, *La partecipazione democratica nell’ordinamento delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2013.

### 3. LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NELLE RIFLESSIONI DELLA DOTTRINA

L'art. 5 della l. cost. n. 1/1999 delinea una forma di governo transitoria che ha trovato applicazione fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali, e una forma di governo, definita "standard"<sup>40</sup>, simile alla prima, fatta propria dalla generalità delle Regioni a statuto ordinario e, in forza della l. cost. n. 2/2001, dalle Regioni a statuto speciale (fatta eccezione per la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano)<sup>41</sup>.

Il cardine della forma di governo è, come è noto, l'elezione diretta del presidente della Regione e il meccanismo c.d. *simul ... simul*. Corollario del modello è un sistema elettorale che asseconda questa logica: non a caso, l'art. 5 dispone la perdurante applicazione della l. n. 43/1995 fino all'adozione da parte delle Regioni di proprie leggi elettorali ai sensi del novellato art. 122, comma 1, Cost.; e d'altra parte, come si dirà oltre (par. 5), le Regioni, nell'esercizio della loro autonomia legislativa, hanno sostanzialmente confermato la scelta per sistemi elettorali fondati su un premio di maggioranza in favore della lista o della coalizione di liste collegata al candidato presidente eletto.

In questa sede non è possibile ricostruire analiticamente le tante definizioni con le quali la forma di governo regionale è stata qualificata, così come la questione della sua riconducibilità a una delle tipologie già conosciute<sup>42</sup>, salvo evidenziare la forte

<sup>40</sup> C. Fusaro, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in Chiaramonte, D'Alimonte, *Il maggioritario regionale*, cit., pp. 35 ss.

<sup>41</sup> Sulla forma di governo regionale cfr., per tutti, A. Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010; S. Catalano, *La «presunzione di consonanza»*, Milano, Giuffrè, 2010; Maccabiani, *Codeterminare senza controllare*, cit.; M. Rubechi, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010; Viceconte, *La forma di governo*, cit.; G. Ferraiuolo, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, pp. 84 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati. In una prospettiva politologica, assai interessante è F. Musella, *Governi monarchici*, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>42</sup> Sul punto, un'utile panoramica è reperibile in Catalano, *La «presunzione di consonanza»*, cit., pp. 65 ss., il quale peraltro conclude nel senso che «indipendentemente dalla sua classificazione, ci si trova di fronte ad un sistema che si colloca a metà strada fra quello parlamentare e quello presidenziale» (pp. 73-74). Nello stesso senso, si è osservato che «di forma parlamentare di certo non si tratta, mancando il rapporto di "emanazione permanente" dell'esecutivo dal legislativo. Ma del presidenzialismo manca la separazione esecutivo-legislativo, poiché il presidente direttamente eletto porta in dote la maggioranza consiliare, in

polarizzazione che ha caratterizzato il dibattito dottrinale intorno a essa.

Da una parte, infatti, le scelte della l. cost. n. 1/1999 sono state inquadrare (par. 1) come costitutive di una delle “forme di governo della transizione italiana”<sup>43</sup>, «in un contesto politico peculiare che altrimenti non avrebbe consentito neanche di avvicinarsi a tali soluzioni»<sup>44</sup>: in questo senso, la forma di governo transitoria (ma anche quella preferenziale o standard) esalta massimamente i meccanismi di razionalizzazione del regime parlamentare con il meccanismo *simul ... simul*<sup>45</sup> che fonda un modello di «governo di legislatura a vertice direttamente eletto»<sup>46</sup>. Come le altre “forme di governo della transizione italiana”, anche quella regionale sarebbe

il frutto pragmatico del compromesso fra concezioni diverse e interessi confliggenti, ma anche obiettivi comuni, in nome di una strategia di modernizzazione istituzionale volta a perseguire una maggiore efficienza e omogeneità nell’azione di governo, attraverso lo spostamento del potere di indirizzo – con il voto – dai partiti al corpo elettorale e – dopo il voto – dai partiti (cioè dalle assemblee) agli esecutivi (la cui rappresentatività autonoma è stata tanto rafforzata), salvaguardandone il massimo pluralismo rappresentativo<sup>47</sup>.

In questo senso, quindi, la forma di governo in questione presupporrebbe una sorta di “scambio” tra rafforzamento del vertice dell’esecutivo e garanzia di un pluralismo politico anche accentuato<sup>48</sup>.

forza del sistema elettorale prescelto, maggioranza con lui sinergica»: S. Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 72.

<sup>43</sup> All’indomani dell’entrata in vigore della riforma si era infatti osservato che la sfida fosse quella di prendere posizione «tra due linee che attraversano tutto il sistema politico italiano, a Roma come in periferia, quella proporzionalista e quella bipolare»: A. Barbera, *La «elezione diretta» dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in «Quad. cost.», 1999, p. 573.

<sup>44</sup> Rubechi, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, cit., p. 128.

<sup>45</sup> T.E. Frosini, *Sulla forma di governo delle Regioni ordinarie e speciali*, in Id., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 211 ss.

<sup>46</sup> C. Fusaro, *Statuti e forma di governo*, in A. Chiaramonte, G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, 2007, p. 15.

<sup>47</sup> Id., *La forma di governo regionale*, cit., p. 176. Come è stato osservato, le forme di governo della transizione hanno connotato i livelli regionali e locali «con uno schema contrario rispetto alle regolarità che si possono individuare nel panorama comparatistico che vedono invece il modello centrale influenzare quelli locali»: Rubechi, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, cit., p. 64.

<sup>48</sup> D’Alimonte, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, cit., pp. 29 ss.

Si è inoltre affermato che l'elezione diretta dei presidenti delle Regioni sarebbe necessaria anche nell'ottica di un riequilibrio dei rapporti tra Regioni ed enti locali, a seguito dell'introduzione nel 1993 dell'elezione diretta dei sindaci<sup>49</sup>. E anzi, si è osservata criticamente l'asimmetria tra l'accresciuto potere dei vertici locali e la perdurante debolezza del governo nazionale<sup>50</sup>, in un contesto storico che vede la crescente valorizzazione della personalizzazione del potere<sup>51</sup>.

Anche alla luce della prassi, non c'è dubbio che la forma di governo regionale ha garantito stabilità, poiché i casi di interruzione anticipata della legislatura per ragioni politiche sono stati assolutamente sporadici<sup>52</sup>, mentre le situazioni di crisi politica, talvolta evidenti, tendono a rientrare<sup>53</sup>, o a essere surrogate da "sucedanei" quali, in primo luogo, i rimpasti<sup>54</sup>.

Tuttavia, tale pur importante obiettivo è stato conseguito, secondo parte della dottrina, attraverso un modello che presenterebbe gravi criticità.

Infatti, il modello di forma di governo di cui alla l. cost. n. 1/1999 si basa su una sorta di doppia rigidità, data, da un lato, dall'immutabilità per l'intera durata della legislatura del presidente della Regione, assecondando una più marcata valorizzazione del principio monocratico<sup>55</sup>, e, dall'altro, dalla "cristallizzazione" della maggio-

<sup>49</sup> G. Pitruzzella, *L'elezione diretta del presidente della regione: gli effetti sul sistema politico e istituzionale*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 15 ss.

<sup>50</sup> Si è cioè parlato, anche alla luce dei più recenti sviluppi, di un'«acuta tensione che investe il sistema tra più potere decisionale nella sede più instabile (governo nazionale) e più stabilità a Regioni e sistemi locali che sono invece condizionati in modo determinante proprio dal centro»: M. Cammelli, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in «Le Regioni», 2021, p. 78; nello stesso senso, A. Morrone, *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia in Europa*, in «Ist. fed.», 2021, pp. 74 ss. e, con riferimento al periodo dell'emergenza pandemica, A. Morelli, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, in «Le Regioni», 2021, pp. 164-165.

<sup>51</sup> Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica*, cit., p. 140. Si è però obiettato, in senso contrario, che la forma di governo fatta propria dagli statuti non sarebbe compatibile con l'evoluzione della Regione quale "casa delle autonomie locali": F. Merloni, *Il Titolo v, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in «Ist. fed.», 2021, pp. 23-24.

<sup>52</sup> Si vedano i dati riportati in F. Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 216 ss.; cfr. anche L. Violini, *50 anni di vita delle Regioni: un percorso a fasi alterne per la crescita del Paese*, in «Le Regioni», 2021, pp. 259 ss.

<sup>53</sup> Si vedano, nel più recente periodo, le crisi rientrate in Abruzzo, Basilicata, Umbria.

<sup>54</sup> Nell'attuale legislatura, rimpasti più o meno significativi anche sul piano politico si sono avuti in Piemonte, Lombardia, Lazio, Puglia.

<sup>55</sup> G. Pitruzzella, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in «Le Regioni», 1999, p. 420.

ranza consiliare a esso omogenea. Certamente, questi due elementi di rigidità non hanno lo stesso “spessore”: se il primo è, per così dire, necessario, nel senso che il venir meno del presidente per qualunque motivo comporta lo scioglimento del Consiglio, il secondo può subire variazioni purché siano “tollerate” dal presidente.

La forma di governo in questione, in quanto fondata su un meccanismo di fondo attraverso il quale si è tentato «di indurre artificialmente regolarità maggioritarie mediante regole costituzionali», presuppone quindi la possibilità di un funzionamento in senso dualistico, laddove non esclude la possibilità di uno scioglimento anticipato del Consiglio anche contro la volontà della maggioranza parlamentare<sup>56</sup>. E d'altra parte, questo modello ammette “ribaltoni” assentiti o addirittura decisi dal presidente<sup>57</sup>, così come ammette l'eventualità che il presidente, nel corso di una legislatura, si trovi privo di una maggioranza consiliare senza che ciò determini nuove elezioni, talvolta cercando una sorta di “legittimazione plebiscitaria” anche al di fuori del Consiglio<sup>58</sup>.

Anche per questo, la caratteristica fondamentale della forma di governo regionale è stata vista, da una parte della dottrina, più nella concentrazione monocratica del potere supportata dall'investitura popolare<sup>59</sup> che in un generico rafforzamento degli esecutivi regionali<sup>60</sup>; concentrazione che allontanerebbe tale forma di governo da tutti

<sup>56</sup> O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in «Dir. pubbl.», 2004, p. 48. Per certi versi, a questo schema può essere ricondotto lo scioglimento del Consiglio regionale del Lazio determinato dalle dimissioni della presidente Polverini nel settembre 2012.

<sup>57</sup> Si vedano, per esempio, in Sicilia le quattro giunte Lombardo fra il 2008 e il 2010, ciascuna delle quali sostenuta da maggioranze consiliari diverse. Nell'attuale legislatura si può ricordare la “trasformazione” della maggioranza consiliare di centro-sinistra in Puglia, con l'ingresso in essa del M5S, di singoli esponenti del centro-destra (dopo aver abbandonato i rispettivi gruppi). Emblematica la nomina di Rocco Palese, “storico” esponente di Forza Italia, ad assessore alla Sanità. Un allargamento della maggioranza si è avuto anche nella Regione Lazio con l'ingresso del M5S.

<sup>58</sup> Così, P. Cavaleri, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam, 2001, pp. 105 ss.; M. Plutino, *Presidenti e classe politica. Un bilancio critico della forma di governo «neoparlamentare» (1999-2011) guardando alla crisi italiana*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 111 ss.; Ferraiuolo, *Poteri regionali*, cit., pp. 84 ss.

<sup>59</sup> Si è perciò parlato di un modello ultrapresidenziale: L. Primicerio, *La forma di governo semiparlamentare*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 173. Cfr. sul punto anche A. D'Atena, *Il Presidente della Regione: un caso di dissociazione tra potere e responsabilità?*, in «Rass. parl.», 2012, pp. 907 ss.

<sup>60</sup> Viceconte, *La forma di governo*, cit., p. 89.

i modelli desumibili dal diritto comparato nelle democrazie consolidate<sup>61</sup>, con «la quasi totale perdita di potere e significato della assemblea rappresentativa, ridotta ad inutile e frustrante organo di registrazione e ratifica delle decisioni già adottate dal capo dell'esecutivo»<sup>62</sup>, che «può mandare a casa l'organo parlamentare in qualsiasi momento, mentre è del tutto improbabile che questo approvi una mozione di sfiducia con la quale decreterebbe la propria morte prematura»<sup>63</sup>: la cifra fondamentale di questa forma di governo sarebbe quindi la dipendenza del Consiglio dal presidente e non viceversa<sup>64</sup>.

Inoltre, tenendo conto anche delle caratteristiche delle leggi elettorali, è stato criticamente osservato che la forma di governo (e la legislazione elettorale) regionale «accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un Consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto»<sup>65</sup>.

Da parte di altri, infine, si sono messe in evidenza le criticità della forma di governo regionale, centrata sull'elezione diretta dei presidenti, talvolta indipendenti o separati dai partiti, nell'ottica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni: si è cioè osservato che un assetto del genere può favorire atteggiamenti di contrapposizione rispetto a scelte operate a livello statale e, a livello regionale, scelte identitarie anche con venature demagogiche: tutto ciò «comporta [...] uno sgretolamento della capacità integrativa del valore dell'unità nazionale, spingendo oltre i limiti costituzionalmente tollerabili le dinamiche disgregatrici implicite nel modello di regionalismo competitivo che viene rapidamente affermandosi»<sup>66</sup>.

<sup>61</sup> Sul punto, in particolare, A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. Ferrari, G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, Cedam, 2003, pp. 215 ss.; Carlassare, *La sent. n. 2 del 2004*, cit., pp. 920 ss.

<sup>62</sup> G.U. Rescigno, *Sul progetto di statuto della Regione Toscana* (testo dattiloscritto, 18 giugno 2004), p. 3.

<sup>63</sup> M. Volpi, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, 4, 2004, p. 3.

<sup>64</sup> P. Ciarlo, *Il presidenzialismo "regional style"*, in «Quad. cost.», 2001, pp. 131 ss.; A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 217; V. Cerulli Irelli, *Sulla «forma di governo» regionale*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, 1, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 682 ss.

<sup>65</sup> G. Amato, *Intervento*, in F. Bassanini, R. Gualtieri (a cura di), *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze, Passigli, 2009, p. 286.

<sup>66</sup> Buratti, *Rappresentanza e responsabilità politica*, cit., p. 150.

Questa citazione coglie un elemento di fondo, ovvero la crisi dei partiti, che non costituiscono più un contrappeso “politico” dei presidenti: è noto infatti che, quantomeno i partiti della maggioranza, fino alla svolta degli anni novanta erano in qualche modo i garanti «non solo del rispetto del programma ma in qualche modo anche dei rapporti con le minoranze, soprattutto per quelle che magari erano tali in Regione ma non nei comuni e soprattutto nelle città più importanti»<sup>67</sup>.

Venuto meno questo collante politico, lo squilibrio insito nella forma di governo regionale sarebbe emerso con evidenza, finendo per indebolire tutti gli attori istituzionali: il Consiglio, innanzitutto, ma anche i singoli assessori e, in definitiva, lo stesso presidente, quando si trovi coinvolto in vicende (penali o meno) che ne chiamino in causa la responsabilità<sup>68</sup>.

Si vedrà successivamente (parr. 6 e 7) se e quanto queste diverse prospettazioni dottrinali siano state o meno assecondate nella concreta prassi istituzionale.

#### 4. LA DELUDENTE ESPERIENZA DEGLI STATUTI E DEI REGOLAMENTI INTERNI DEI CONSIGLI REGIONALI

Anche a seguito delle pronunce riportate nel par. 2, tutti gli statuti ordinari adottati a seguito della l. cost. n. 1/1999, talvolta con enorme ritardo<sup>69</sup>, hanno confermato le linee essenziali della forma di governo transitoria di cui all’art. 5 della stessa.

Peraltro, la scarsa fantasia delle carte stesse si spiega anche con ragioni sia politiche sia più squisitamente costituzionali.

Tra le prime emerge, quale fattore di grande rilevanza, la sostanziale omogeneità dei sistemi politici regionali rispetto a quello nazionale<sup>70</sup>. Eccezioni a tale sostanziale omogeneità, che non a caso

<sup>67</sup> Cammelli, *Mezzo secolo di Regioni*, cit., p. 78.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 79; P. Giangaspero, *L’organizzazione «costituzionale» delle Regioni e il ruolo della legge regionale*, ivi, p. 129.

<sup>69</sup> Si pensi all’adozione dei nuovi statuti in Veneto, Molise e Basilicata, rispettivamente nel 2012, nel 2014 e nel 2016.

<sup>70</sup> Per tutti, A. Cossiri, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale. I fattori normativi*, Milano, FrancoAngeli, 2018, in part. pp. 77 ss.; cfr. anche R. Bin, *Regioni e partiti politici*, in «Le Regioni», 2014, pp. 317 ss.

si accompagnano a diverse scelte sul piano della forma di governo, sono date solo dalla Valle d'Aosta e dalla Provincia di Bolzano<sup>71</sup>, anche se nella prima fattori gravi di crisi politico-istituzionale potrebbero portare nell'immediato futuro a riforme tali da "allinearla", quantomeno sul piano delle scelte istituzionali, alle Regioni a statuto ordinario<sup>72</sup>.

La dinamica nazionale del sistema partitico ha finito cioè per assorbire quella dei sistemi regionali, né i livelli regionali dei partiti nazionali godono di un'autonomia o di un peso significativo<sup>73</sup>.

Come si dirà (par. 5), differenze rispetto ai sistemi politici nazionali sono date dalla crescente rilevanza delle liste espressione dei candidati presidenti che, soprattutto in alcune Regioni, hanno assunto un peso significativo e talvolta decisivo, così come dall'offerta elettorale, in alcuni casi peculiare rispetto al quadro nazionale (cfr. *infra*, par. 5). Si tratta però di fenomeni che non sembrano tali da conformare veri e propri sistemi politici regionali, anche per il loro carattere effimero.

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

Ciò detto, la conferma del modello transitorio negli statuti si è accompagnata alla previsione di una serie di strumenti diretti a

<sup>71</sup> Sul punto, cfr. già Id., *La forma di governo regionale alla prova dell'attuazione statutaria: profili organizzativi e problematiche relazionali*, in P. Caretti, E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 132 ss.

<sup>72</sup> Sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *La crisi politico-istituzionale valdostana nella crisi del regionalismo italiano*, in «Le Regioni», 2020, pp. 235 ss.

<sup>73</sup> Viceversa, come è stato esattamente osservato, «un sistema federale o regionale impone l'esigenza di conciliare prospettive politiche e programmatiche adeguate ai due livelli, evitando che l'una perda di vista l'altra» (M. Olivetti, *Partiti e autonomie negli Stati composti. Una mappa dei problemi*, in *federalismi.it*, 9, 2013, p. 67, richiamato da S. Parisi, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in «Le Regioni», 2014, p. 333), sebbene anche in tali esperienze non sia infrequente la tendenziale omogeneità delle forme di governo e dei sistemi elettorali regionali nonché la loro congruenza con quelli nazionali, nonostante che alle Regioni sia astrattamente consentita una potestà normativa ampia in questi ambiti: per tutti, A. Chiaramonte, S. Vassallo, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in «Ist. fed.», 2001, p. 66. Non si è quindi materializzato il timore espresso per cui scelte potenzialmente opposte da parte delle diverse Regioni avrebbero potuto minare l'organizzazione nazionale dei soggetti politici: Barbera, *La «elezione diretta»*, cit., pp. 572 ss.

valorizzare le competenze dei Consigli e, più in generale, a riequilibrare i rapporti con i presidenti.

Si tratta però di previsioni di dubbia efficacia. Così, per esempio, quasi tutte le carte statutarie prevedono elenchi fittissimi di competenze consiliari, ma il loro incremento non costituisce certo di per sé un fattore di riequilibrio; e infatti, come è noto, in molti casi tali prerogative hanno finito per tradursi nella prassi in decisioni meramente ratificatorie di proposte della giunta.

Peraltro, a monte, in sede di redazione degli statuti è mancata (o quantomeno è stata insufficiente) un'analisi seria sulle ragioni della crisi dei Consigli regionali che si era manifestata già prima dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999<sup>74</sup>. Non ha torto quindi chi ha parlato di statuti «fortemente omogenei sotto il profilo delle soluzioni istituzionali prescelte, infarciti di inutili disposizioni programmatiche (dal valore unicamente politico, come ha statuito la Corte costituzionale), incapaci di delineare nuove funzioni e poteri per i Consigli e di definire in modo compiuto i raccordi tra Legislativo e governo regionale»<sup>75</sup>.

Si pensi in particolare alla possibilità, lasciata aperta nella giurisprudenza della Corte costituzionale, di un voto del Consiglio sul programma di governo: si tratta di una previsione che, ove accompagnata a un coinvolgimento dell'assemblea anche sugli atti di programmazione attuativi e alla previsione di efficaci strumenti di controllo<sup>76</sup>, avrebbe potuto costituire uno strumento di valorizzazione di quest'ultima<sup>77</sup>: queste previsioni, peraltro, pure presenti solo in alcuni statuti, sono andate incontro a una prassi non sempre incoraggiante.

Più in generale, le funzioni di indirizzo<sup>78</sup>, di controllo e di valu-

<sup>74</sup> Sul punto, in particolare, A. Mangia, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in «Le Regioni», 2010, pp. 753 ss.; C. Pinelli, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 1777 ss.

<sup>75</sup> Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., p. 83.

<sup>76</sup> In generale, in merito alla rilevanza della competenza consiliare sull'approvazione degli atti di programmazione, cfr., in particolare, Maccabiani, *Codeterminare senza controllare*, cit., pp. 249 ss.

<sup>77</sup> Così, per esempio, nella Regione Toscana il Programma regionale di sviluppo è il fondamentale atto che dovrebbe contenere, sul piano della programmazione, le linee attuative del programma di governo (art. 7, l.r. n. 1/2015). Esso, però, nelle ultime legislature è stato approvato con grande ritardo.

<sup>78</sup> Fondamentale dovrebbe essere l'attività di indirizzo riferita alle attività di concerta-

tazione delle politiche pubbliche, che pure avrebbero potuto costituire un reale contrappeso rispetto al presidente e alla giunta regionale, sono state declinate in termini generici nelle Carte statutarie, e attuate in modo tutto sommato deludente.

Certo, negli statuti di “seconda generazione” non mancano varianti (si è parlato di varianti “antipresidenziali” o, al contrario, “iperpresidenziali”), ma esse non sembrano tali da risultare fortemente incidenti<sup>79</sup>.

Non può stupire allora che, anche sul versante dell’autonomia regolamentare dei Consigli regionali, le soluzioni escogitate appaiono scarsamente innovative e spesso pigramente ripetitive di uno strumentario già conosciuto prima del 1999, mentre in non pochi casi l’impianto dei testi non è stato aggiornato all’entrata in vigore dei nuovi statuti<sup>80</sup>.

Eppure, nell’esercizio della loro potestà regolamentare i Consigli avrebbero potuto giocare un ruolo importante, sia con riferimento all’organizzazione, sia con riferimento all’esercizio delle funzioni degli stessi.

Sul primo versante sono mancate soluzioni innovative, per esempio, sul piano dell’articolazione degli organi interni e, in particolare, delle commissioni permanenti o dell’istituzione di organismi di nuovo conio (si pensi a organi competenti in materia di valutazione delle politiche pubbliche).

Viceversa, i regolamenti interni hanno finito per assecondare o, quantomeno, non arginare la tendenza a un’inutile moltiplicazione degli organi, tale da non contribuire a un più efficiente esercizio delle funzioni<sup>81</sup>.

Una spiegazione di tale patologia è data dall’alto numero dei gruppi consiliari che caratterizza quasi tutti i Consigli regionali.

Sul punto, nei regolamenti consiliari avrebbe potuto trovare po-

zione con lo Stato, in relazione alla partecipazione dei presidenti al sistema delle Conferenze, così come alle attività di concertazione con gli enti locali o con le parti sociali. Sul punto, R. Bin, *Il Consiglio regionale: funzioni di indirizzo e di controllo*, in «Ist. fed.», 2001, pp. 85 ss.; A. Chellini, *I nuovi Consigli tra Statuti in senso formale e Statuti in senso materiale*, in ARSAE, *il Filangieri. Quaderno 2009*, atti del seminario *Nuove regole per nuovi Consigli regionali* (Luisi «Guido Carli», Roma, 4 maggio 2009), Napoli, Jovene, 2010, pp. 323 ss.

<sup>79</sup> Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., pp. 83 ss.

<sup>80</sup> Sul punto, cfr. già i diversi contributi pubblicati ivi e in «Studi Parl. Pol. Cost.», 167-168, 2010.

<sup>81</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a Tarli Barbieri, *Esperienze e conseguenze*, cit.

sto una disciplina innovativa dei gruppi, anche per arginare la prassi dell'incontrastata frammentazione postelettorale e, in particolare, di quelli monocellulari, anche e soprattutto in riferimento alla "mobilità consiliare" (non certo inferiore, sul piano quantitativo, a quella parlamentare).

La frammentazione consiliare costituisce una patologia che è presente praticamente nella generalità delle Regioni: al luglio del 2022 nei Consigli delle quindici Regioni a statuto ordinario si contano 143 gruppi, con una media di 9,5 gruppi per Regione, con un'oscillazione da un minimo di 7 gruppi (Toscana) a un massimo di 12 (Campania). È poi da segnalare che 9 Consigli vedono un numero di gruppi pari o superiore a 10 (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria). Esistono gruppi monocellulari nei Consigli di 13 Regioni a statuto ordinario (con la sola eccezione di Campania e Puglia), con punte di 6 gruppi in Molise, 5 in Emilia-Romagna e Marche, 4 in Veneto, Umbria e Basilicata): come si vede, quindi, le disposizioni contenute nel d.l. n. 174/2012, che miravano a contenere questo fenomeno per molti aspetti patologico, non si sono rivelate sufficienti<sup>82</sup>. Nei Consigli di 14 Regioni (con la sola eccezione di quello della Liguria) esiste poi il gruppo misto, in alcuni casi con numeri ragguardevoli (7 consiglieri in Campania, 5 in Lazio e Abruzzo) e talvolta composto insieme da consiglieri di maggioranza e di opposizione<sup>83</sup>.

Altrettanto deludenti sono le disposizioni in materia di prerogative delle opposizioni, anche per l'emersione di prassi consensualistiche che hanno sterilizzato istituti anche potenzialmente interessanti (si pensi alla previsione del portavoce dell'opposizione contenuta nello statuto toscano, successivamente modificata nel senso di rendere questa carica meramente facoltativa). A tale proposito, è stata peraltro del tutto negativa l'esperienza dei candidati presidenti sconfitti che, pur essendo eletti consiglieri regionali, non riescono, se non in casi eccezionali, a porsi come leader dell'opposizione. Viceversa, essi sono relegati a un ruolo marginale, reso evidente

<sup>82</sup> L'art. 2, comma 1, lett. g), esclude contributi ai gruppi "monocellulari", «salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni».

<sup>83</sup> Così il caso dell'Abruzzo; in questo caso, il regolamento interno del Consiglio regionale impone ai componenti del gruppo misto di dichiarare l'appartenenza alla maggioranza o all'opposizione (art. 25).

dalla loro adesione a gruppi monocellulari o al gruppo misto<sup>84</sup>; né mancano casi in cui essi non entrano nemmeno in Consiglio (perché parlamentari nazionali o europei o sindaci di Comuni capoluogo) ovvero si dimettono nel corso della legislatura.

Con riferimento alle funzioni, sia negli statuti di “seconda generazione”, rinviando a quanto già detto, sia nei regolamenti interni dei Consigli sono mancate scelte che pure avrebbero potuto contribuire a un più consapevole esercizio delle stesse, e quindi a un rafforzamento delle assemblee elettive: si pensi alla disciplina del procedimento legislativo che in molti casi ricalca pedissequamente quella prevista a livello statale, con un’insufficiente attenzione alle tematiche della qualità della normazione, sulle quali soprattutto alcune Regioni sono state altrettante esperienze “pilota”<sup>85</sup>.

Più in generale, le soluzioni proposte sono risultate scarsamente innovative e comunque tali da non valorizzare le assemblee elettive nemmeno quali interlocutrici privilegiate del complessivo sistema delle autonomie locali<sup>86</sup>, nonché delle articolazioni della società civile e delle parti sociali<sup>87</sup>. Queste funzioni di raccordo, laddove esercitate, vedono ancora una volta quali protagonisti il presidente e la giunta, con i Consigli ridotti a un ruolo anche in questo caso marginale.

##### 5. IL RILIEVO CRUCIALE DELLA LEGISLAZIONE ELETTORALE REGIONALE

Una volta confermata da tutti gli statuti ordinari la forma di governo standard, anche sul piano elettorale i legislatori regionali non si sono allontanati dai due capisaldi della l. n. 43/1995, ovvero la previsione di un premio di maggioranza assegnato alla lista o alla coalizione collegata al candidato presidente eletto, e un sistema di riparto dei seggi con metodo proporzionale.

Tale scelta dimostra, come è stato affermato, che difficilmente

<sup>84</sup> Si vedano i casi riportati *ibid.*, pp. 1306-1307.

<sup>85</sup> A. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, pp. 71 ss.

<sup>86</sup> Sul punto, per tutti, F.R. De Martino, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007, pp. 159 ss.

<sup>87</sup> Per tutti, M. Carli, *Sintesi della ricerca*, in Id. (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, 1. *La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. lIII ss.

è possibile condurre un qualsiasi ragionamento intorno ai rapporti fra gli organi di vertice senza tenere conto dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi, e «tanto più ciò vale quando, come nel caso dell'ordinamento italiano a partire dal 1995 in poi [...] la legge elettorale più che *influenzare* il funzionamento della forma di governo (come accade nella maggior parte dei casi) è congegnata in guisa tale da rappresentare un vero e proprio *elemento costitutivo* della forma di governo»<sup>88</sup>.

Tale collegamento non è stato però del tutto valorizzato dalla Corte costituzionale: da un lato, infatti, il giudice delle leggi non ha consentito l'adozione, da parte delle Regioni, di leggi elettorali prima dello statuto, posto che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sent. n. 4/2010)<sup>89</sup>; dall'altro ha però escluso che lo statuto regionale possa ospitare contenuti riconducibili alla materia elettorale, in quanto

non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: 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. (sent. n. 2/2004)<sup>90</sup>

La legge Tatarella del 1995, che l'art. 5, comma 1, della l. cost. n. 1/1999 ha lasciato in vigore «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali», si è dimo-

<sup>88</sup> Fusaro, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 101.

<sup>89</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.1. La necessaria precedenza dello statuto sulla legge elettorale era già stata affermata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 196/2003.

<sup>90</sup> *Considerato in diritto*, n. 8. Sul punto, su posizioni opposte, per tutti, Luciani, a.v. *Governo (forme di)*, cit., p. 583; Fusaro, *Statuti e forma di governo*, cit., p. 22.

strata tutto sommato congeniale alle aspettative dei sistemi politici regionali<sup>91</sup>, nonostante il fatto che l'art. 4 della l. n. 165/2004 consentisse (e consenta) una larga discrezionalità alle autonome determinazioni regionali, limitandosi a imporre l'«individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze» – comma 1, lett. a).

Non a caso, alcune delle prime leggi elettorali regionali, all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999, avevano utilizzato la tecnica della novellazione della l. n. 43/1995 che la Corte costituzionale criticò, pur senza censurarla sul piano della legittimità costituzionale (sent. n. 196/2003)<sup>92</sup> e altre comunque non si erano allontanate dalle coordinate di fondo di tale legge<sup>93</sup>.

Nel periodo più recente nuove leggi elettorali regionali (si potrebbe dire: di “seconda generazione”) hanno accentuato alcune peculiarità, che però si spiegano soprattutto alla luce di due novità istituzionali: la riduzione del numero dei consiglieri e l'impatto della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, la cui riferibilità ai sistemi elettorali regionali non è peraltro sicura, dato che in tale pronuncia (e, sostanzialmente, anche nella successiva sent. n. 275/2014) si è enfatizzata la «caratterizzazione tipica ed infungibile» delle funzioni spettanti alle Camere, «ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali». Nello stesso senso, la sent. n. 193/2015 si è connotata per un approccio alquanto prudente circa la sindacabilità di una legge elettorale regionale (nella specie, quella lombarda) per eccesso di torsività, “salvando” la soglia di sbarramento in essa prevista, in quanto tipica manifestazione «della discrezionalità del legislatore

<sup>91</sup> Emblematico è il fatto che a oggi il Piemonte non si sia dato ancora una propria legge elettorale.

<sup>92</sup> In tale pronuncia, infatti, la Corte costituzionale osservò l'«improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale [...] dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza» (*considerato in diritto*, n. 5).

<sup>93</sup> Sulle leggi elettorali regionali “di prima generazione”, per tutti, E. Gianfrancesco, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, 1, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 343 ss.; Pastore, *I sistemi elettorali regionali*, cit.; G. Perniciaro, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013, pp. 85 ss. e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità»<sup>94</sup> e, soprattutto, dichiarando inammissibile la questione di costituzionalità relativa all'assegnazione del premio di maggioranza sulla base dei voti ottenuti dal presidente eletto, anziché dalle liste a esso collegate<sup>95</sup>.

Tra le leggi elettorali di “seconda generazione” si deve ricordare quella toscana, nella quale si è introdotto il ballottaggio tra i due candidati presidenti più votati al primo turno, qualora nessuno di essi abbia ottenuto almeno il 40% dei voti<sup>96</sup>, e quelle di Lazio, Liguria e Marche, nelle quali si è rinunciato al carattere *majority assuring* del sistema elettorale, anche se, tranne il caso del Lazio<sup>97</sup>, in ipotesi tutto sommato marginali.

Alcune leggi elettorali (tra queste quelle veneta, marchigiana,

<sup>94</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.2. Sull'impatto della sent. n. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, cfr., in particolare, R. Bifulco, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *nomos-leattualitaneldiritto.it*, 3, 2013; M. Cosulich, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum»*, in «Le Regioni», 2014, pp. 471 ss.; A.O. Cozzi, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in «Giur. cost.», 2014, pp. 4167 ss.; M. Massa, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in «Quad. cost.», 2014, pp. 130 ss.; A. Rauti, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2014, pp. 143 ss.

<sup>95</sup> Nel caso di specie, la Corte si è pronunciata per l'inammissibilità in quanto nella sua applicazione al caso concreto (elezioni regionali del 2013), la disposizione censurata non avrebbe prodotto «alcuno degli effetti incostituzionali paventati dal rimettente» (*considerato in diritto*, n. 3.1). Peraltro, vi è almeno un indizio che porta a ritenere che anche nel merito la Corte avrebbe tenuto un atteggiamento prudente: nella stessa sentenza la Corte ha giustificato l'operatività della soglia di sbarramento in dipendenza dai voti ottenuti dal candidato presidente collegato, in quanto tale previsione «appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del *simul stabunt, simul cadent*» (*considerato in diritto*, n. 4.2).

<sup>96</sup> Peraltro, questa previsione non ha mai trovato applicazione, poiché tanto nelle elezioni del 2015 quanto in quelle del 2020 il candidato presidente più eletto ha ottenuto più del 40% dei voti validi. Sulla legge elettorale toscana, per tutti, E. Catelani, *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014, n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3, 2014; L. Gori, *Il corpo elettorale ed il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta*, in P. Carrozza, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 41 ss.; M. Rosini, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in «Le Regioni», 2014, pp. 1237 ss.

<sup>97</sup> Come è noto, la legge elettorale laziale (l.r. n. 10/2017) prevede un limite massimo al premio di maggioranza (20% dei seggi); nelle elezioni del 2018 la coalizione di centro-sinistra ha ottenuto 25 seggi su 51. La maggioranza si è poi allargata nel corso della legislatura con l'ingresso del Movimento 5 Stelle. Sulla legge elettorale in questione, A. Ferrara, *Sulla legislazione elettorale della Regione Lazio alla luce delle modifiche recate dalla l.r. 10/2017*, in «Le Regioni», 2018, pp. 330 ss.

abruzzese, calabrese) hanno eliminato la possibilità di espressione del voto disgiunto, che, se da un lato valorizza la libertà dell'elettore, dall'altro però si presta a un'utilizzazione localistico-clientelare, oltre a dare luogo a effetti irragionevoli. L'abolizione del voto disgiunto ha poi un ulteriore effetto rilevante, nella misura in cui ridimensiona, almeno in parte, la personalizzazione del voto, già valorizzata dall'elezione diretta del presidente<sup>98</sup>.

Da parte sua la riduzione del numero dei consiglieri ha comportato alcuni effetti diretti e alcuni effetti impliciti sui sistemi elettorali regionali almeno relativamente a tre aspetti: 1) l'individuazione delle soglie di accesso alla rappresentanza e la frammentazione partitica, nonché 2) la consistenza del premio di maggioranza; 3) la rappresentanza territoriale.

In questa sede interessano soprattutto i primi due punti.

1) Sul primo versante, evidentemente la riduzione del numero dei consiglieri ha determinato un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite che, nel caso delle regioni meno popolate, sfiora il 5%<sup>99</sup>, di fatto "depotenziando" quelle espressamente previste solo da alcune leggi elettorali regionali<sup>100</sup>. Tuttavia, questa apparente maggiore selettività non si è tradotta in una limitazione sostanziale della frammentazione partitica, dato che essa, come è noto, è alimentata anche da canali "a monte" e "a valle" del sistema elettorale in senso stretto. Paradossalmente, anzi, la riduzione del numero dei consiglieri ha esaltato il fenomeno – un vero e proprio ossimoro – dei gruppi monocellulari<sup>101</sup>. Peraltro, come accennato (par. 3), la caratteristica fondamentale della forma di governo regionale è quella di una sorta di scambio tra rafforzamento del vertice monocratico, attraverso l'elezione diretta e il meccanismo *simul ... simul*, e

<sup>98</sup> Sul voto disgiunto, per tutti, Di Giovine, Pizzetti, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale*, cit., p. 38; M. Volpi, *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in «Dir. pubbl. comp. eur.», 2007, p. 1196.

<sup>99</sup> In questo senso, la recente modifica della legge elettorale molisana, peraltro assai discutibile in quanto contenuta in una legge recante «Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali» (l.r. n. 7/2022), innalza dal 3% al 5% la soglia di sbarramento per l'accesso alla rappresentanza. Ebbene, alla luce del numero dei consiglieri (21), prendendo a riferimento le elezioni del 2018, tale innovazione avrebbe escluso dalla rappresentanza solo due liste che invece hanno ottenuto seggi (Fratelli d'Italia; Iorio per il Molise-Noi con l'Italia).

<sup>100</sup> Si pensi a Umbria, Molise, Basilicata.

<sup>101</sup> Solo per citare un esempio, nell'attuale legislatura in Molise in un Consiglio composto da 21 membri si contano 11 gruppi di cui 5 monocellulari.

la tutela di un assetto del sistema politico che in alcune realtà può assumere i caratteri di un multipartitismo spinto<sup>102</sup>.

2) Quanto al premio di maggioranza, in dipendenza di un numero più basso di consiglieri esso viene a ridursi quanto a consistenza in valore assoluto. Così, solo per fare un esempio, con un Consiglio regionale composto da 20 componenti il premio di maggioranza eventualmente fissato al 60% dei seggi è pari a 12 consiglieri, uno in più della maggioranza assoluta.

Il combinato disposto dell'elezione diretta dei presidenti e del premio di maggioranza quale istituto caratterizzante i sistemi elettorali regionali ha contribuito in modo decisivo a una bipolarizzazione delle competizioni elettorali (anche quando, a livello nazionale, il sistema politico ha iniziato a perdere questa connotazione) unita a livelli di frammentazione tendenzialmente alti (limitati dall'esistenza, solo in alcune leggi elettorali, di soglie di sbarramento esplicite).

È noto, altresì, che questa tipologia di competizione incentiva, soprattutto in caso di elezioni dall'esito incerto, la proliferazione delle liste, talvolta quali mere "portatrici d'acqua" per i candidati presidenti cui si collegano, dato che i voti di tutte le liste della coalizione sono comunque utili per questi ultimi, a prescindere dalla percentuale ottenuta e dal conseguimento della rappresentanza.

Il carattere decisivo dell'elezione del vertice dell'esecutivo (che, attraverso il premio di maggioranza, conforma anche la composizione del Consiglio) è testimoniato dal considerevole numero di elettori che esprimono un voto solo per un candidato presidente; correlativamente, nella prassi i candidati presidenti vincitori ottengono più voti delle liste che li sostengono (e ciò per il combinato disposto dei voti ai soli presidenti e dei voti disgiunti). Del resto, in un contesto di volatilità elettorale quale quello attuale, infatti, non stupisce che fasce rilevanti di elettori convergano su determinati candidati presidenti riconoscendosi nella loro persona più che nella coalizione di appartenenza: si vedano, nelle elezioni del 2020, i casi eclatanti di Zaia in Veneto, di De Luca in Campania e di Emiliano in Puglia.

Le vittorie di Zaia (con il 76,79%) e De Luca (69,48%) sono

<sup>102</sup> Così, per esempio, nelle elezioni del 2020 hanno ottenuto seggi 8 liste in Veneto, Liguria, Puglia, 9 nelle Marche e ben 17 in Campania.

ulteriormente attestate dal successo delle rispettive liste personali: un risultato record è stato raggiunto da “Zaia Presidente”, che con il 44,57% dei voti ha sfiorato, da sola, la maggioranza assoluta dei seggi (24 su 51), quasi raddoppiando i consensi rispetto alle elezioni del 2015; “De Luca Presidente” in Campania è risultata la seconda per numero di voti (13,3%), ma anche “Cambiamo con Toti Presidente” in Liguria è la lista di maggioranza relativa con ben il 22,61%, a dimostrazione di come queste liste abbiano in alcune regioni un ruolo decisamente rilevante.

L'interpretazione in chiave istituzionale di questa sorta di “partiti personali regionali” non è semplice: certo, essi sono insieme la “spia” di una crisi del sistema politico<sup>103</sup> e l'espressione tanto della «torsione monocratica della forma di governo regionale»<sup>104</sup>, quanto forse anche dell’“appiattimento” del regionalismo italiano in una dimensione più amministrativa che politica (le “liste personali” nascono infatti a livello comunale a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci).

Un ultimo elemento da sottolineare con riferimento ai sistemi elettorali regionali è dato da un ulteriore e diverso livello di personalizzazione della competizione, costituito dal voto di preferenza che in tutte le regioni, e in particolare in quelle meridionali (eloquenti sono al riguardo i dati riferiti alla Puglia e alla Campania nelle elezioni del 2020 e alla Calabria nelle elezioni del 2021), appare un fenomeno rilevante<sup>105</sup>.

Tale doppio livello di personalizzazione, unito all'alto livello di frammentazione indotto dalla legislazione elettorale (ma, come si è detto, non solo), rende ragione del fatto che «dietro la facciata decisionista di molti presidenti è continuata, in realtà, a perpetuarsi la incapacità di smantellare una impalcatura legislativa ereditata dall'impianto originario di istituzione delle regioni. Caratterizzata dalla cogestione e lottizzazione dei gruppi consiliari, con

<sup>103</sup> Tali formazioni politiche, dall'esistenza effimera, rafforzano i presidenti all'interno delle coalizioni e l'indipendenza degli stessi dai partiti, soprattutto nel caso in cui si tratti di personalità capaci, anche attraverso queste liste, di catturare quote di elettorato ulteriori rispetto al perimetro delle coalizioni a loro sostegno.

<sup>104</sup> Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 120.

<sup>105</sup> Per tutti, Musella, *Governi monocratici*, cit., pp. 73 ss. Solo la prima legge elettorale toscana aveva eliminato il voto di preferenza (l.r. n. 25/2004), ma tale scelta è stata radicalmente ripensata in quella vigente (l.r. n. 51/2014). Sul punto, cfr. anche Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, cit.

alleanze trasversali e secondo procedure collaudate da decenni di consociativismo»<sup>106</sup>; come si dirà (parr. 6 e 7), questo doppio livello di personalizzazione incide in modo rilevante nella dinamica istituzionale.

#### 6. LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE ALLA LUCE DELLA PRASSI

La forma di governo regionale, confermata dall'insieme degli statuti di "seconda generazione", deve essere valutata alla luce di una prassi che per molti aspetti presenta tratti di ambiguità.

Il doppio livello di personalizzazione della competizione elettorale cui si è già alluso, unito all'alto livello di frammentazione politica, quantomeno contribuisce a spiegare fenomeni contraddittori e, in alcuni casi, apparentemente in controtendenza con la *ratio* della revisione costituzionale del 1999.

Con riferimento ai rapporti tra presidenti e assessori, l'elezione diretta dei primi ha indubbiamente accentuato il loro primato politico<sup>107</sup>, anche alla luce del fatto che, in non pochi casi, in rilevanti settori dell'amministrazione sono state trattenute deleghe alla presidenza<sup>108</sup>. Peraltro, se in tal modo il peso politico degli assessori è diminuito, la giunta ha mantenuto un ruolo anche e soprattutto quale luogo di mediazione tra i gruppi della maggioranza in particolare nella fase di attuazione dell'indirizzo politico definito dal presidente<sup>109</sup>.

Con riferimento ai rapporti tra presidente e Consigli emergono tendenze non del tutto univoche.

Per un verso, il doppio livello di personalizzazione ha favorito moduli consensualistici nell'esercizio delle funzioni consiliari.

Così, per esempio, nel procedimento legislativo, che può essere considerato una sorta di indicatore dello sviluppo della forma di

<sup>106</sup> M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 119.

<sup>107</sup> Sul punto, in particolare, Q. Camerlengo, *I rapporti tra il Presidente della Giunta e gli assessori: profili di diritto regionale comparato*, in «Le Regioni», 2013, pp. 529 ss. Nella recente legislatura si vedano le dimissioni dell'assessore pugliese alla Sanità, per contrasti insanabili con il presidente della Regione.

<sup>108</sup> Così, per esempio, il presidente della Toscana ha trattenuto a sé il Bilancio, la Cultura, lo Sport, le Politiche per il mare, il Personale; il presidente della Liguria ha trattenuto a sé la Sanità.

<sup>109</sup> Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., pp. 221-222.

governo regionale, non emerge «una tendenza univoca che indichi il controllo del Presidente sulla maggioranza»<sup>110</sup>.

Già nella fase dell'iniziativa legislativa si osserva il successo delle proposte presentate dai consiglieri in molte Regioni<sup>111</sup>, in controtendenza con quanto avviene a livello nazionale.

Da un punto di vista politico, l'iniziativa consiliare deriva solo in alcuni casi da un unico gruppo, essendo non infrequenti casi di proposte di legge sottoscritte da consiglieri di gruppi diversi, e talvolta congiuntamente da consiglieri della maggioranza e delle opposizioni.

Il protagonismo dei Consigli emerge poi anche nella fase dell'esame delle proposte di legge: il pensiero corre all'attività emendativa che, soprattutto nella fase in commissione, raggiunge, in particolare in alcune regioni, livelli ragguardevoli anche per qualità degli interventi proposti, e spesso è espressione di accordi e intese trasversali tra gruppi di maggioranza e di opposizione; e ciò anche nei casi di progetti di legge della giunta attuative del programma di governo<sup>112</sup>.

Infine, con riferimento alla votazione delle proposte di legge, emerge un significativo numero di casi di approvazione dei testi all'unanimità o con il sostegno di uno o più gruppi di opposizione.

L'insieme di questi elementi "consensualistici" contribuisce a spiegare il ridimensionamento di istituti o organi ispirati, almeno in senso lato, a una logica "avversariale": si pensi alla disciplina dei diritti delle opposizioni<sup>113</sup>, tra i quali la possibilità di adire gli organi di garanzia statutaria, che è stata utilizzata tutto sommato sporadicamente, sia per un deficit di cultura istituzionale<sup>114</sup>, sia perché le minoranze consiliari sono coinvolte nell'approvazione

<sup>110</sup> Ferraiuolo, *Poteri regionali*, cit., p. 90.

<sup>111</sup> Si vedano i dati pubblicati in Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, Roma, Camera dei deputati, 2021, pp. 200-201.

<sup>112</sup> Questi dati appaiono in linea con la prassi precedente al 1999: sul punto, P. Caretti (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Padova, Cedam, 1997.

<sup>113</sup> Si pensi, per esempio, in Toscana, al portavoce dell'opposizione, previsto dall'art. 10 dello statuto, reso però organo meramente facoltativo con la l.r. stat. n. 5/2015, anche per la crescente frammentazione dei gruppi di opposizione (oltre a 3 gruppi dell'area di centro-destra, nell'attuale legislatura, il M5S).

<sup>114</sup> Sul punto, per tutti, P. Caretti, *Gli organi di garanzia statutaria a un bivio: o riforma o progressiva scomparsa per desuetudine*, in «Ist. fed.», 2017, pp. 909 ss.; F. Politi, *Il giudizio di legittimità (con particolare riguardo all'esperienza della Regione Abruzzo)*, in *osservatoriosulfonti.it*, 3, 2018.

dei prodotti legislativi (non a caso tali organi sono stati soppressi in due Regioni<sup>115</sup>).

Si pensi, ancora, all'alto numero di atti approvati dai Consigli: non si tratta tanto delle leggi (in numero limitato soprattutto in alcune Regioni e soprattutto ormai di limitata rilevanza sul piano istituzionale) o degli atti di indirizzo e di controllo, quanto, in particolare, di atti amministrativi<sup>116</sup>. In questo caso, si tratta di un elemento dissonante rispetto alla competenza riconosciuta alle giunte dalla generalità degli statuti regionali, a testimonianza di una certa confusione nei rapporti tra gli organi ma anche, forse, di una problematica trasformazione del regionalismo italiano, che sta perdendo progressivamente la sua dimensione più propriamente politica. Viceversa, non appare altrettanto evidente lo sviluppo del potere regolamentare (di competenza prevalente delle giunte, secondo quanto previsto dagli statuti), che ha risentito, da un lato, della crisi della legge regionale, e dall'altro, come a livello statale, dello sviluppo di atti paranormativi (talvolta anche adottati dagli stessi Consigli)<sup>117</sup>.

Certo, non mancano in questo contesto tendenze di segno contrario, quali la revisione dello statuto campano che ha esteso la possibilità, per il presidente della giunta, di porre la questione di fiducia<sup>118</sup>, e ha istituito una procedura d'urgenza per le proposte di legge ritenute di particolare rilevanza per l'attuazione dell'indirizzo politico (art. 49, come modificato dalla l.r. n. 28/2016).

Il ruolo non marginale giocato dai Consigli nel procedimento legislativo deve però tenere conto della crisi della legislazione regionale, sia sul piano quantitativo, sia, soprattutto, sul piano dei contenuti (largamente microsettoriali o manutentivi).

<sup>115</sup> Si tratta della Calabria (l.r. n. 3/2010) e della Liguria (l. stat. 1/2015).

<sup>116</sup> Si vedano i dati pubblicati in Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018. Appendice*, Roma, Camera dei deputati, 2018, pp. 24 ss.

<sup>117</sup> Cfr. gli autori richiamati nella nota 38.

<sup>118</sup> Possibilità peraltro non esclusa in generale dalla Corte costituzionale nella sent. n. 2/2004. Sulla riforma dello statuto campano, per tutti, D. Coduti, *La questione di fiducia tra statuti e regolamenti consiliari*, in osservatoriosullefonti.it, 2, 2010; G. Scaccia, *La riforma dello statuto campano a prima lettura*, in federalismi.it, 10, 2016; M. Scudiero, *Questione di fiducia e provvedimenti deliberativi: riflessioni sulle modifiche allo Statuto campano*, ivi; P.L. Petrillo, *Forma di governo e rapporto giunta-maggioranza nella modifica dello statuto regionale della Campania. Appunti procedurali*, ivi; E. Gianfrancesco, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in osservatoriosullefonti.it, 2, 2016; D. Butturini, *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, ivi, 2, 2020, pp. 1098 ss.

Più difficilmente interpretabile è un ulteriore importante indicatore, quello relativo alla partecipazione dei presidenti ai lavori consiliari, che costituisce un momento di interazione collettiva tra i due organi<sup>119</sup>. Sul punto, i dati, pur vedendo differenze sostanziali tra le Regioni, evidenziano un progressivo ridimensionamento della presenza dei presidenti alle attività dei Consigli: nel corso del 2020 la percentuale di interventi orali dei primi è intorno al 33 %, in linea con il biennio precedente<sup>120</sup>. Viceversa, assai più alta è la partecipazione degli assessori, il cui numero di interventi orali è doppio (66%), ma in alcune Regioni raggiunge o sfiora il 100%<sup>121</sup>.

In ogni caso, le considerazioni svolte e quelle che emergeranno dal paragrafo successivo solo in alcuni casi possono essere generalizzate, dovendosi tenere conto delle diversità tra le Regioni: diversità politiche, certo, ma anche di cultura civile e di tradizione civica dei territori<sup>122</sup>.

#### 7. SEGUE: L'ESPERIENZA DEL PIÙ RECENTE PERIODO, DALL'EMERGENZA PANDEMICA ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR

Nel più recente periodo, a seguito dell'emergenza pandemica la curvatura monocratica della forma di governo regionale è risaltata, e non solo sul piano mediatico.

Ovviamente in questa sede non è possibile ricostruire analiticamente le numerose problematiche relative ai rapporti tra Stato e Regioni nella strategia di contenimento della pandemia, anche alla luce di una vorticoso successione di decreti-legge, d.p.c.m., ordinanze ministeriali e regionali che hanno messo a dura prova la certezza del diritto.

Si è parlato di un protagonismo politico dei presidenti delle Regioni che, «forti di una legittimazione popolare diretta [...] rivendicano una compartecipazione influente nelle scelte di governo più direttamente incidenti su beni primari delle comunità di riferimen-

<sup>119</sup> Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021. Appendice*, cit., pp. 13 ss.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Olivetti, *Autonomia statutaria*, cit., p. 50.

to, anche quando tali scelte siano incontestabilmente affidate alla competenza e alla finale responsabilità delle istituzioni centrali»<sup>123</sup>; e ciò in un'ottica nella quale i presidenti hanno finito per surrogare l'incapacità dei partiti (tanto a livello nazionale quanto, e ancor più, a livello territoriale) a farsi diretti mediatori dei conflitti sociali, avvantaggiandosi della propensione della politica alla personalizzazione del conflitto anche istituzionale<sup>124</sup>, talvolta anche per meri calcoli elettoralistici<sup>125</sup>.

Per questo, sono state frequenti le prese di posizione dei presidenti autonome e distinte anche rispetto ai loro partiti di appartenenza<sup>126</sup>, né sono mancati, in alcuni casi, errori e gravi sottovalutazioni che però, stante la dinamica della forma di governo, non hanno portato alla caduta dei “governatori” ma, come detto (par. 6), a “succedanei” della crisi (emblematiche in Lombardia le dimissioni sostanzialmente imposte all'assessore alla Sanità).

La dinamica istituzionale tra lo Stato e le Regioni, ovvero tra governo nazionale e governi regionali, si è dipanata in modo oscillante: in una prima fase è stata connotata da una conflittualità derivante dal già richiamato protagonismo politico dei presidenti delle Regioni, da un lato, e dall'esasperato processo di ricentralizzazione di ogni potere di intervento, dall'altro<sup>127</sup>, tanto che si è invocato da più parti «un necessario *disarmo bilanciato*, una *de-escalation* in tema di dichiarazioni e posizioni»<sup>128</sup>.

La contrapposizione tra il governo (o meglio, tra il presidente del Consiglio) e le Regioni (o meglio, i presidenti delle Regioni) non è stata solo mediatica<sup>129</sup>, ma si è tradotta anche sul piano dell'eser-

<sup>123</sup> G. Scaccia, *I rapporti fra Stato e autonomie territoriali alla prova dell'emergenza Covid-19*, in A. Pajno, L. Violante (a cura di), *Biopolitica, pandemia e democrazia. “Rule of law” nella società digitale*, 1. *Problemi di governo*, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 255 ss.

<sup>124</sup> Sui rischi di questa deriva, ancora prima della stagione della pandemia, per tutti, Staiano, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 118.

<sup>125</sup> S. Bartole, *Una politica per l'ordinamento regionale*, in «Le Regioni», 2021, p. 20.

<sup>126</sup> Q. Camerlengo, *Unità e autonomia: una questione di indirizzo politico*, ivi, pp. 66 ss.

<sup>127</sup> F. Bilancia, *Ragionando «a freddo»: gli effetti della crisi emergenziale sui rapporti istituzionali Stato-Regioni*, in «Ist. fed.», numero speciale, 2020, p. 37.

<sup>128</sup> C. Tubertini, *Collaborazione necessaria e differenziazione responsabile: riflessioni sparse su emergenza pandemica e sistema plurilivello*, in «Ist. fed.», numero speciale, 2020, p. 90. È stato affermato che il protagonismo dei presidenti delle Regioni sarebbe stato indotto, soprattutto nelle prime fasi dell'emergenza, dall'improvviso accentramento di poteri in capo al presidente del Consiglio e dalle forme prescelte per la comunicazione al pubblico del loro esercizio: G. Napolitano, *I pubblici poteri di fronte alla pandemia*, in «Giorn. dir. amm.», 2020, p. 146.

<sup>129</sup> La comunicazione attraverso conferenze stampa e dirette sui social media è divenuta

cizio del potere di ordinanza regionale, che ha raggiunto in questo periodo un rilievo istituzionale inedito, oscurando il ruolo della legge regionale<sup>130</sup>, ma i cui contenuti sono stati talvolta contestati sul piano della loro legittimità<sup>131</sup>.

È vero che in alcuni casi le ordinanze regionali sono state animate da una discutibile *ratio* di contrapposizione alle scelte operate al centro e quindi di disapplicazione delle stesse<sup>132</sup>, e senza che risultasse chiaro il fondamento tecnico-scientifico alla base della regolazione, ma è altresì vero che spesso, in questa prima fase dell'emergenza, esse hanno finito anche per riempire vuoti lasciati dalla normativa statale<sup>133</sup>. In ogni caso, come è stato giustamente affermato, di tali atti spicca il carattere monocratico, senza alcun coinvolgimento dei Consigli regionali<sup>134</sup>.

In una seconda fase, nei rapporti tra Stato e Regioni è emersa una maggiore vocazione alla collaborazione, anche se non sono mancate dissonanze (a maggior ragione nell'epoca del governo Conte II a opera di presidenti delle Regioni di diverso colore politico rispetto all'esecutivo nazionale).

Stante la necessità di coniugare verticalizzazione e partecipazione<sup>135</sup>, in questa fase è emerso un ruolo forte e per molti versi inedito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome quale

un mezzo quotidiano di informazione che ha finito per sovraesporre i Presidenti sul piano mediatico; indubbiamente questa intensa attività di comunicazione ha favorito i presidenti nelle successive consultazioni elettorali: Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., p. 228.

<sup>130</sup> Camerlengo, *Unità e autonomia*, cit., p. 66; F. Cortese, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in «Le Regioni», 2020, p. 6.

<sup>131</sup> Sul punto, per tutti, V. Baldini, *Emergenza sanitaria nazionale e potere di ordinanza regionale. Tra problema di riconoscibilità dell'atto di giudizio e differenziazione territoriale delle tutele costituzionali*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2020, pp. 885 ss.; F. Furlan, *Il potere di ordinanza del Presidente di Regione ai tempi di Covid 19*, in *federalismi.it*, 26, 2020, pp. 67 ss.; A. Morelli, *I rapporti tra i livelli di governo alla prova dell'emergenza sanitaria*, in «Quad. cost.», 2020, pp. 747 ss.; A. Romano, *I rapporti tra ordinanze sanitarie regionali e atti statali normativi e regolamentari al tempo del Covid-19*, in *federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 20 maggio 2020; M. Cavino, *Appunti sui limiti territoriali all'esercizio del potere di ordinanza (in tempo di pandemia)*, in *rivistaaic.it*, 1, 2021, pp. 443 ss.; G. Lavagna, *Il Covid 19 e le Regioni. Uso e «abusos» delle ordinanze extra ordinem dei Presidenti regionali*, in *federalismi.it*, 17, 2021, pp. 94 ss.; L. Leo, *L'ascesa delle ordinanze regionali ai tempi del Covid-19*, in *dirittiregionali.it*, 2021, pp. 287 ss.

<sup>132</sup> Per tutti, S. Staiano, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al tempo della pandemia*, in *rivistaaic.it*, 2, 2020, p. 543.

<sup>133</sup> Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., p. 224.

<sup>134</sup> A. Patanè, *Democrazia rappresentativa durante la pandemia: il ruolo di consigli regionali e comunali*, in Pajno, Violante, *Biopolitica*, cit., p. 277.

<sup>135</sup> Tubertini, *Collaborazione necessaria*, cit., pp. 95 ss.

«interlocutore fisso» del governo<sup>136</sup>, e del suo presidente «come autorità di rappresentanza dell'intero sistema regionale»<sup>137</sup>, in un'ottica di ricerca di coordinamento orizzontale che si è rivelata preziosa nella gestione dell'emergenza e, come è stato detto, «contribuendo a garantire maggior partecipazione, ragionevolezza e proporzionalità di quelle misure straordinarie, dando voce ai territori e alle connesse diversità anche sul versante dell'impatto pandemico»<sup>138</sup>.

Non a caso, è in questo periodo che è stata avanzata una proposta di codificazione della Conferenza delle Regioni<sup>139</sup> quale «sede principale di elaborazione e definizione degli accordi, delle intese, delle posizioni comuni e delle forme di coordinamento» nell'esercizio delle competenze regionali e nelle relazioni istituzionali con l'Unione europea, lo Stato e le autonomie locali<sup>140</sup>.

Anche a livello governativo, la necessità di un'interlocuzione costante con il sistema delle autonomie ha visto un ruolo inedito del ministro per gli Affari regionali, cui è stata delegata la «cura dell'azione di Governo in materia di rapporti con il sistema delle autonomie, anche con riferimento alle misure volte a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19» – art. 1, comma 1, lett. a), d.p.c.m. 15 marzo 2021, «Delega di funzioni al Ministro senza portafoglio on. Mariastella Gelmini».

<sup>136</sup> R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in «Le Regioni», 2021, p. 53. Criticamente si è osservato che la Conferenza delle Regioni è divenuta «luogo del confronto fra gli interessi settoriali, restando affidata ai rappresentanti della parte statale il loro superamento in una più ampia prospettiva»: Bartole, *Una politica*, cit., p. 20.

<sup>137</sup> Tubertini, *Collaborazione necessaria*, cit., p. 95.

<sup>138</sup> M. Belletti, *La riforma del Titolo V «sotto attacco». Dall'entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in «Le Regioni», 2021, p. 35. Emblematica di questa tendenza è l'ordinanza del ministero della Salute recante «Linee guida per la ripresa delle attività economiche e sociali» (ord. 1° aprile 2022) che recepisce sostanzialmente un testo predisposto dalla Conferenza delle Regioni.

<sup>139</sup> Con ciò superando quell'assenza di formalizzazione normativa che connota tale organo: Bin, *Il filo rosso della dialettica*, cit., pp. 53-54; Tubertini, *Collaborazione necessaria*, cit., p. 97.

<sup>140</sup> Il testo è stato presentato nell'ambito dell'audizione della Conferenza sul disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, presso la 5ª Commissione permanente (bilancio) del Senato (22 novembre 2021). Ai sensi di tale proposta, la Conferenza è chiamata a: 1) promuovere iniziative e posizioni comuni ed esprimere pareri su temi di interesse delle Regioni, al fine di rappresentarle al governo, al Parlamento, agli altri organismi centrali dello Stato e alle istituzioni dell'Unione europea; 2) svolgere attività istruttoria rispetto agli atti posti all'ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni e unificata; 3) promuovere il raccordo con le associazioni rappresentative delle autonomie locali a livello nazionale; 4) promuovere il raccordo tra le Regioni per la definizione di indirizzi condivisi e l'esercizio coordinato delle rispettive competenze.

Come si dirà, questo protagonismo del ministro per gli Affari regionali non si è arrestato con la fine dell'emergenza pandemica, ma si è consolidato anche a proposito dell'attuazione del PNRR (cfr. *infra*).

Parallelamente si è assistito a un ridimensionamento del sistema delle Conferenze di cui al d.lgs. n. 281/1997, in quanto i tempi e le modalità di funzionamento non ne hanno reso uno strumento sufficientemente duttile in una fase in cui è risultata cruciale la necessità di condivisione di strategie politiche, soprattutto se di urgente definizione<sup>141</sup>. Le Conferenze in questa fase sono state “surrogate” anche da sedi di nuovo conio e connotate da maggiore flessibilità come la “cabina di regia” istituita presso il ministero della Salute e composta dal presidente della Conferenza delle Regioni e da altri due presidenti regionali, nonché da rappresentanti dell'Istituto superiore di Sanità, con il compito di raccogliere le informazioni necessarie a monitoraggio e classificazione su base settimanale del livello di rischio raggiunto in ciascun ambito regionale. L'istituzione di tali sedi è stata giustificata alla luce del contesto emergenziale e sul presupposto della loro transitorietà, altrimenti rivelandosi «un metodo per aggirare definitivamente le formali sedi di raccordo»<sup>142</sup>.

In ogni caso, sia nella prima che nella seconda fase è rimasto fondamentale il rapporto tra i presidenti delle Regioni e il governo nazionale, tanto che si è notato come «la “forma di governo” italiana abbia affiancato, e talvolta perfino sostituito, il tradizionale modello parlamentare con un inedito “governo di esecutivi”»<sup>143</sup>, che, nel caso delle Regioni, ha finito per premiare sul piano elettorale i presidenti uscenti (si vedano, in particolare, i risultati delle elezioni del settembre 2020 in Veneto, Liguria, Campania, Puglia).

Una tale evoluzione ha reso evidentemente marginale il ruolo dei Consigli. Si è parlato di una sorta di “quarantena democratica”, imputabile però anche agli stessi consiglieri, visto che è mancato o è stato del tutto sporadico l'esercizio di un'attività di indirizzo, a monte, o ispettiva e di controllo, a valle, così da lasciare del tut-

<sup>141</sup> F. Savastano, *Il Governo come attore principale della leale collaborazione: il ruolo nelle sedi di raccordo con le autonomie e la perdurante necessità di un cambio di rotta*, in *federalismi.it*, 28, 2020, p. 45.

<sup>142</sup> Tubertini, *Collaborazione necessaria*, cit., p. 96.

<sup>143</sup> Bin, *Il filo rosso della dialettica*, cit., p. 53; similmente, S. Parisi, *Cinquant'anni di Regioni: cesure apparenti, ricorsività dei luoghi comuni*, in «Le Regioni», p. 194.

to isolata l'azione dei presidenti<sup>144</sup>, con l'esaltazione del principio monocratico, già abbondantemente valorizzato dall'elezione diretta<sup>145</sup>. Viceversa, un coinvolgimento dei Consigli nell'adozione delle ordinanze, così come previsto per l'adozione dei d.p.c.m. a livello statale<sup>146</sup>, avrebbe potuto rappresentare un momento «di condivisione e di supporto nell'assunzione di decisioni difficili, a volte non immediatamente condivise, ma necessarie nei momenti di emergenza e di necessità»<sup>147</sup>.

Non a caso, proprio nella stagione della pandemia alcuni autori hanno riproposto il tema del mantenimento della vigente forma di governo regionale, in quanto destinata a favorire, con relativa facilità, processi di sistematica autoreferenzialità delle comunità territoriali<sup>148</sup> e, in conseguenza, a rendere più facile, soprattutto nel caso di Regioni forti, il conflitto con gli altri livelli istituzionali<sup>149</sup>.

Certo, in questa evoluzione recente c'è un aspetto paradossale: la centralità anche mediatica acquisita dai presidenti (giornalisticamente qualificati “governatori”<sup>150</sup>) è emersa in una stagione nella quale l'autonomia regionale è stata (inevitabilmente) ridimensionata, poiché, come si legge nella sent. n. 37/2021,

a fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, «ragioni logiche, prima che giuridiche» (sentenza n. 5 del 2018) radicano nell'ordinamento costituzionale l'esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l'uguaglianza delle persone nell'esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare contemporaneamente l'interesse della collettività<sup>151</sup>.

<sup>144</sup> Si è affermato sul punto che i presidenti delle Regioni hanno intessuto «un rapporto con la comunità regionale di carattere immediato, perché privo di intermediazione partitica, e fondato unicamente sul consenso riconosciuto alla persona del presidente»: S. Cafiero, *I «Governatori» e la pandemia. Il balzo della politica personale nelle elezioni regionali del settembre 2020*, in rivistaaic.it, 4, 2020, p. 509.

<sup>145</sup> Patanè, *Democrazia rappresentativa*, cit., pp. 279 ss.; nello stesso senso, per tutti, G. Gardini, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in «Ist. fed.», numero speciale, 2020, p. 15.

<sup>146</sup> Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., pp. 226-227.

<sup>147</sup> Patanè, *Democrazia rappresentativa*, cit., p. 283.

<sup>148</sup> F. Cortese, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in «Ist. fed.», 2021, p. 117.

<sup>149</sup> G. Demuro, *A vent'anni dal Titolo v, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo*, in «Ist. fed.», 2021, p. 131.

<sup>150</sup> Sull'origine di tale impropria qualificazione, cfr. Furlan, *Il Presidente della Regione 2.0*, cit., pp. 213 ss.

<sup>151</sup> *Considerato in diritto*, n. 7.1. Su tale pronuncia, per tutti, C. Pinelli, *Era il richiamo alla «profilassi internazionale» il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione dell'emergenza sanitaria?*, in «Giur. cost.», 2021, pp. 450 ss.; G.M.

Questa tendenza involutiva verso un regionalismo “ancillare” si è poi ulteriormente radicata, secondo molti, con riferimento al PNRR, il cui impianto rende le Regioni e gli enti locali soggetti attuatori di decisioni assunte fondamentalmente a livello governativo<sup>152</sup>.

Anche in questo caso, infatti, il soggetto motore delle principali decisioni, ovvero la cabina di regia di cui all’art. 2 del d.l. n. 77/2021 (convertito, con modificazioni, dalla l. n. 108/2021), vede la partecipazione alle sedute dei presidenti delle Regioni (e delle Province autonome), quando sono esaminate questioni di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma, ovvero del presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardino più Regioni o Province autonome (in questi casi, alla seduta partecipa sempre il ministro per gli Affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del presidente del Consiglio dei ministri)<sup>153</sup>.

Peralto, anche al di là di tali previsioni, l’attuazione del PNRR presuppone una continua interlocuzione e meccanismi di intesa tra governo e Regioni che, per queste ultime, chiamano in causa innanzitutto il vertice dell’ente.

Salerno, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni*, ivi, pp. 456 ss.; A. Lucarelli, *La gestione dell'emergenza da Covid-19 tra regole uniformi, istanze di autonomia ed incertezza negli strumenti normativi*, ivi, pp. 465 ss.; S. Mangiameli, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, ivi, pp. 474 ss.; B. Caravita, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in federalismi.it, paper 21 aprile 2021; A. Cardone, *Contrasto alla pandemia, «annichilimento» della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in «Le Regioni», 2021, pp. 878 ss.; M. Mezzanotte, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in giurcost.org, 1, 2021, pp. 329 ss.; D. Morana, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in forumcostituzionale.it, 2, 2021, pp. 11 ss.; A.M. Poggi, G. Sobrino, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?) (nota a Corte Cost., sentenza n. 37/2021)*, in osservatorioaic.it, 4, 2021, pp. 231 ss.

<sup>152</sup> Per tutti, Camerlengo, *Unità e autonomia*, cit., p. 59.

<sup>153</sup> Il presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nonché i presidenti delle Regioni (e delle Province autonome) partecipano anche al Comitato interministeriale per la transizione ecologica e al Comitato interministeriale per la transizione digitale, rispettivamente quando si tratti di materie nelle quali le Regioni e le Province autonome vantino uno specifico interesse, e quando si tratti di questioni di loro competenza che riguardino la loro Regione o Provincia autonoma «negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l’esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali», al fine di assicurarne l’armonizzazione con gli indirizzi di tali organi e con la programmazione dei fondi strutturali e di investimento europei per gli anni 2021-2027.

Anche in questo caso, però, la valorizzazione dei presidenti delle Regioni è espressione del radicamento di un modello di regionalismo che sta progressivamente (e per molti versi problematicamente) ridefinendosi in una dimensione amministrativa, nella quale le autonomie potrebbero essere marginalizzate ovvero recuperare un ruolo di interlocuzione del potere centrale soprattutto nella fase di delineazione degli interventi, e non solo di attuazione degli stessi<sup>154</sup>.

Quanto ai Consigli, essi potrebbero recuperare un ruolo sul terreno delle prerogative di indirizzo e di controllo e anche, sebbene più limitatamente, sul terreno della legislazione: l'attuazione del PNRR presuppone un processo di semplificazione della legislazione e dei procedimenti amministrativi che potrebbe trovare nelle assemblee elettive un punto di riferimento, a maggior ragione perché nelle Regioni i Consigli non subiscono la "concorrenza" delle giunte sul terreno della potestà normativa primaria<sup>155</sup>. Ma anche in questo caso, anche alla luce della prassi precedente, non è sicuro che i Consigli riescano a raccogliere questa sfida.

#### 8. LA FORMA DI GOVERNO REGIONALE NELLE INCERTE PROSPETTIVE DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE

In prospettiva, non sembra a oggi possibile immaginare una revisione del *simul ... simul*<sup>156</sup>, che pure sembrerebbe auspicabile, quantomeno nel caso in cui, come avvenuto purtroppo in Calabria nel 2020, il presidente venga meno per cause non politiche: sul punto, come è noto, la proposta di legge dalla quale ha tratto origine la l. cost. n. 1/1999 (la già ricordata n. 5389) prevedeva (art. 2) che, nella fase transitoria (fino cioè all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali), in caso di morte del presidente della giunta il Consiglio regionale eleggesse il nuovo presidente, destinato a restare in carica fino al termine della legislatura. Nello stesso senso, il progetto di

<sup>154</sup> C. Mainardis, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in «Le Regioni», 2021, pp. 150 ss.

<sup>155</sup> C. Di Martino, *La semplificazione normativa nel PNRR: il coinvolgimento dei legislatori regionali tra «progetti bandiera» e «poteri sostitutivi»*, in giurcost.org, 3, 2021, pp. 946 ss.

<sup>156</sup> Morelli, *Quale futuro per il regionalismo italiano?*, cit., p. 164. Auspicano questa revisione, tra gli altri, M. Della Morte, L. Ronchetti, «*Simul stabunt simul ... stabunt?*: a quale prezzo?», in «Le Regioni», 2021, pp. 106 ss.

riforma della seconda parte della Costituzione, approvato nella xiv legislatura e respinto dagli elettori nel referendum del 2006, conteneva una deroga al *simul ... simul* nel caso di morte o impedimento del presidente: in questo caso, si prevedeva che lo statuto disciplinasse la nomina di un nuovo presidente, cui si sarebbero applicate le disposizioni previste per il presidente sostituito (art. 44)<sup>157</sup>.

Sembra cioè ancora dominante la tesi secondo la quale la rigidità che connota questa forma di governo (previsione, senza eccezioni, del meccanismo *simul ... simul*, attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione collegata al presidente eletto) è ritenuta inevitabile alla luce della realtà italiana, e quindi superabile in futuro solo «quando il sistema si sarà stabilizzato virtuosamente (quando, cioè, si sarà raggiunta una sufficiente *omogeneità maggioritaria e oppositiva*)»<sup>158</sup>.

A monte di ogni considerazione sulla forma di governo regionale e sul suo rendimento, peraltro, è fondamentale la constatazione che su di essa gravano, come detto, la destrutturazione dei sistemi politici a livello nazionale e l'emersione di alcune peculiarità regionali, a oggi non decisive (cfr. *supra*, par. 5) e, più a monte, lo “stato di salute” del regionalismo italiano, sul quale non si possono non nutrire serie preoccupazioni.

Oltre ai fenomeni già richiamati nei paragrafi precedenti, si pensi, in primo luogo, all'assoggettamento di non poche Regioni a piani di rientro o, addirittura, a commissariamento, in alcuni casi da anni. Si tratta di un fenomeno che apre rilevanti interrogativi anche e soprattutto sulla mancata correlazione tra autonomia e responsabilità, che costituisce uno dei tratti più criticabili della riforma del titolo v del 2001.

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

È da sottolineare che in tale procedura i Consigli sono di fat-

<sup>157</sup> In questo senso, cfr. anche S. Ceccanti, *La forma di governo regionale oggi*, in *federalismi.it*, 10, 2003.

<sup>158</sup> Fusaro, *La forma di governo regionale*, cit., p. 183.

to emarginati, coinvolgendo essa solo il presidente della giunta<sup>159</sup>, sebbene la procedura di attuazione del piano avvenga sul piano amministrativo ma anche legislativo, con riferimento a interventi in materie coperte da riserva di legge o, comunque, in materie già legifimate.

Come è noto, a oggi le Regioni soggette a piano di rientro sono, in particolare, quelle meridionali; e ciò apre il problema del diverso rendimento istituzionale delle Regioni: sul punto, mi permetto di rinviare alle riflessioni svolte in altra sede<sup>160</sup>, salvo evidenziare che tale questione è collegata da alcuni anche alla forma di governo, in un contesto nel quale, si dice, «la democrazia meridionale, e non da ora, è già in uno stato di grave sofferenza, che sfiora ormai una condizione di irreversibilità»<sup>161</sup>.

Più in generale, grava ormai da anni sulle Regioni una “questione morale”, anche impropriamente brandita, derivante talvolta da vicende rilevanti sul piano penale<sup>162</sup>, talvolta da polemiche relative ai “costi” delle istituzioni regionali, e in particolare dei Consigli: si tratta di un tema che certamente non può essere sottovalutato, ma che non tiene conto del fatto che, purtroppo, analoghe patologie sono riscontrabili anche a livello nazionale, e che comunque, da questo punto di vista, le Regioni non si sono comportate tutte allo stesso modo.

Tali polemiche hanno determinato, come detto (par. 2), una serie di interventi disposti con decreti-legge, assai dubbi sul piano della legittimità costituzionale, ancorché “salvati” (tranne eccezioni) dalla Corte costituzionale, e talvolta addirittura “richiesti” dalla Conferenza delle Regioni<sup>163</sup>, a dimostrazione della sostanziale incapacità di correggere evidenti patologie nell’esercizio delle proprie competenze.

<sup>159</sup> E. Griglio, *Il legislatore «dimezzato»: i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in «Le Regioni», 2012, pp. 455 ss.

<sup>160</sup> Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Tarli Barbieri, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo v della Costituzione*, in «Le Regioni», 2021, pp. 218 ss.

<sup>161</sup> E. Galli della Loggia, A. Schiavone, *Una profezia per l'Italia. Ritorno al sud*, Milano, Mondadori, 2021, p. 113.

<sup>162</sup> Si pensi agli oltre cento consiglieri regionali sospesi per vicende giudiziarie nell’ultimo decennio, ai sensi ora dell’art. 8 del d.lgs. n. 235/2012.

<sup>163</sup> R. Bin, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell’antipolitica*, in «Le Regioni», 2012, p. 452.

Quelli sopra richiamati sono fattori, alcuni strutturali, altri forse più contingenti, che dovrebbero riaprire un dibattito serio e non demagogico, a livello centrale e locale, sulla “questione regionale” nel nostro paese.

Tuttavia, chi scrive non nutre né fiducia né speranza: un dibattito del genere, infatti, dovrebbe giovare di un elevato livello di cultura dell'autonomia, che invece appare assente, pur essendo esso il presupposto fondamentale del buon funzionamento di un ordinamento fondato su un assetto policentrico a livello territoriale.