

## **Le regole del gioco. Forma di governo e sistema elettorale regionale**

di Massimo Rubechi \*  
(16 novembre 2009)

(In corso di pubblicazione in VASSALLO S. (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, Bologna, Il Mulino - Istituto Cattaneo)

Con questo primo capitolo si intende delineare l'apparato di regole relative alla forma di governo regionale introdotte nel nostro ordinamento. Nell'economia complessiva del lavoro infatti è necessario isolare i vincoli di rango costituzionale e statutario che condizionano dal punto di vista giuridico l'azione degli attori politici regionali, prima di procedere alle analisi, su basi empiriche, del processo di formazione della rappresentanza politica, del *policy making*, e del rendimento delle politiche pubbliche che verranno svolte nei prossimi capitoli

Per questo motivo, dopo aver delineato i tratti fondamentali del modello originariamente disciplinato dalla Costituzione e tradotto negli statuti approvati ai primi degli anni settanta (par. 1.1) verrà ricostruita la fase di transizione che ha condotto all'approvazione della legge elettorale n. 43 del 1995 prima e della legge costituzionale n. 1 del 1999 poi (par. 1.2). Alla luce delle caratteristiche specifiche del modello introdotto (par. 1.3), il capitolo si svilupperà successivamente ripercorrendo la fase di approvazione dei nuovi statuti attraverso la giurisprudenza costituzionale la quale, delineando ed esplicitando i vincoli inseriti in Costituzione, ha indirizzato l'attività degli statuenti regionali in maniera netta (par. 1.4).

Infine, verranno messi in luce alcuni nodi problematici della forma di governo regionale e dei sistemi elettorali (par. 1.5) che emergono dall'analisi delle norme e che, successivamente, verranno analizzati dal punto di vista dinamico nei prossimi capitoli.

### **1.1. *La forma di governo regionale nella Costituzione del 1948 e negli statuti di prima generazione***

I lavori dell'Assemblea costituente non risultano di particolare aiuto per ricostruire le caratteristiche istituzionali del modello di forma di governo disciplinato dall'originario testo costituzionale poiché gli at-

tori politici si concentrarono sull'opportunità di introdurre la regione stessa, piuttosto che sul come strutturarla, trattandosi di un livello di governo nuovo e per ciò stesso dalle potenzialità espansive non del tutto prevedibili (Barbera 2005). La loro attenzione fu quindi prevalentemente rivolta alle strategie complessive, piuttosto che alla definizione di un assetto di governo efficiente, come mostrano sia i mutamenti, anche radicali, delle loro posizioni (Rotelli 1967), sia la fase di successiva inattuazione che le ha coinvolte.

Una volta divenuta maggioritaria l'opzione regionalista, il dibattito sull'assetto istituzionale fu presto risolto in favore di un modello parlamentare classico, che ruotava attorno a tre cardini: l'elezione consiliare del presidente della giunta, l'estrazione necessariamente consiliare dei membri della giunta, e l'attribuzione anche del potere regolamentare al consiglio regionale. Ciò che la Costituzione delineava era dunque una struttura tipicamente parlamentare, con tendenze assembleari solo latenti, ponendo di certo dei vincoli rigidi ma non obbligando necessariamente le regioni ad introdurre dei modelli di forma di governo omogenei fra loro né, tantomeno, analoghi a quello nazionale. In un assetto istituzionale bloccato al livello centrale, invece, si optò per una replica del modello di forma di governo vigente a livello nazionale, sulla spinta di un apparato partitico altamente centralizzato e particolarmente attento a non rimettere in gioco gli equilibri sedimentati, che si avvale anche del vincolo procedurale previsto per l'approvazione degli statuti regionali, alla cui competenza era demandata la disciplina della forma di governo regionale: la necessità di un'approvazione successiva del Parlamento nazionale si trasformò in una garanzia di omogeneità nei modelli.

A partire da un sistema elettorale di impianto completamente proporzionale (legge n. 108 del 1968) le regole contenute negli statuti regionali di prima generazione furono quindi caratterizzate da un'accentuata enfasi sul ruolo delle assemblee elettive regionali e da una forma di governo di tipo parlamentare non maggioritario o mediato in cui la giunta risultava nettamente depotenziata. Sia dal punto di vista dinamico sia da quello statico, il modello replicava chiaramente quello nazionale, poiché la tipologia extraconsiliare delle crisi di giunta che si sono potute registrare nel primo ventennio (Bin 1976) portò alla luce il ruolo determinante degli equilibri interni alle segreterie di partito nella durata dei governi regionali, con l'aggravante di una maggiore variabilità e fluidità delle politiche coalizionali, non essendo "vigente", a livello regionale, la cd. *conventio ad excludendum*.

Il tratto assembleare che si aggiungeva a questo macromodello ampiamente studiato – e su cui non è opportuno in questa sede indu-

giare oltre – si potè inoltre individuare, oltre che nella richiamata attribuzione della competenza regolamentare ai Consigli regionali, anche nelle dinamiche di approvazione degli atti tipicamente di giunta, caratterizzate da una marcata consiliarizzazione, conseguente all'espansione delle competenze delle commissioni permanenti. La netta torsione assembleare del modello condusse inoltre fisiologicamente ad una marcata amministrativizzazione della produzione legislativa delle regioni ed, in ultima analisi, ad una confusione fra ruoli fra gli organi (Musella 2009, 61) piuttosto che una distribuzione di poteri.

L'assimilazione della struttura politico-istituzionale delle regioni italiane a quella che si riscontrava a livello nazionale e uno schema di funzionamento sostanzialmente analogo consente a noi oggi, dunque, di condividere l'analisi secondo cui «l'istituzione delle Regioni non è riuscita a rinnovare dal basso il sistema politico, riproducendo, anzi ampliandoli, taluni guasti del sistema politico nazionale: degenerazioni clientelari, pratiche spartitorie, cronica instabilità» (Barbera e Califano 1997, 19).

Per cui le problematiche di partenza da cui presero le mosse i primi tentativi di riforma dell'assetto di governo regionale furono del tutto analoghe a quelle nazionali, anche se l'esito, le soluzioni giuridiche concretamente introdotte, differiscono a tutt'oggi in maniera sensibile. Pur essendo intrinsecamente connessi, i tentativi di risolvere le patologie che caratterizzavano il sistema politico-istituzionale italiano dei primi anni novanta nel suo complesso sono stati infatti portati a termine solamente a livello regionale e locale.

### *1.2. Verso la forma di governo della transizione*

L'obiettivo dichiarato dai riformatori era ridurre la frammentazione partitica, rafforzare la stabilità dei governi e creare le condizioni istituzionali dell'alternanza, anche se è discutibile che essi siano stati fatti effettivamente propri dai legislatori che approvarono quelle riforme. È certo invece che il punto d'equilibrio nelle sedi parlamentari sia stato trovato su modelli che pur incentivando (in misura variabile, tra il livello comunale, provinciale, regionale e nazionale) la bipolarizzazione garantissero il permanere del pluralismo all'interno delle coalizioni.

Il modello di forma di governo disciplinata dalla legge n. 81 del 1993 per i comuni e le province ha tuttavia costituito una netta cesura rispetto al passato e fu introdotto per sanare delle patologie comuni a tutti i livelli di governo: una massiccia colonizzazione partitica delle istituzioni (Scoppola 1997; Vassallo 1994), unitamente a sistemi isti-

tuzionali scarsamente razionalizzati, condusse ad instabilità, inefficienza ed opacità dei procedimenti decisionali. Per questo si è optato per l'espressione popolare, rafforzando in tal modo sia il legame fra eletti ed elettori, sia la responsabilità dei governanti nei confronti di questi ultimi. Inoltre, è stato inserito un preciso dispositivo giuridico volto a garantire la permanenza di tale rapporto nel corso della legislatura, costituito dalla regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*: alla caduta della giunta sarebbe giocoforza conseguito lo scioglimento del consiglio per tornare alle elezioni, al fine di saldare di nuovo il rapporto fra eletti ed elettori.

Tramite quindi un'elezione diretta del vertice dell'esecutivo collegata ad una precisa maggioranza parlamentare, i cardini della forma di governo parlamentare non maggioritaria, nella sua variante italiana caratterizzata da un apparato partitico particolarmente pervasivo, furono divelti.

La tipologia di forma di governo introdotta a livello subnazionale, al di là delle definizioni che ne sono state date in dottrina (Gianfrancesco 2007) che non è il caso di indagare oltremodo in questa sede, oltre alla derivazione popolare degli esecutivi, postulava la presa d'atto delle dinamiche caratterizzanti il funzionamento dei sistemi parlamentari, tradottesi nel corso del tempo in una sostanziale sostituzione della dialettica duale e conflittuale fra assemblea rappresentativa ed esecutivo – tipica degli stati liberali e delle forme di governo a separazione rigida dei poteri – a favore di un *continuum* più articolato fra maggioranza degli elettori, maggioranza consiliare e (vertice dell') esecutivo: legati da un rapporto di consonanza politica, oltre che di fiducia in sede parlamentare.

Come è stato a più riprese sottolineato, quindi, gli enti locali superarono «la forma – sostanzialmente omogenea rispetto alla forma di governo nazionale – caratterizzata da una scelta “di secondo grado” degli organi del governo locale (come di secondo grado è la scelta del governo nazionale) per vedere il consolidamento di forme sostanzialmente presidenziali, caratterizzate dalla elezione diretta del capo dell'amministrazione (non importa se in unico o in doppio turno) e da un movimento recessivo dell'ipotesi assembleare, che malgrado il criterio del voto costruttivo di sfiducia aveva paralizzato gli esecutivi locali» (Lombardi 2001, 34).

La riforma della forma di governo regionale, a differenza degli altri livelli, risultò però più difficoltosa, poiché le regole sul suo funzionamento richiedevano il raggiungimento di un consenso politico particolarmente ampio in ragione dei *quorum* aggravati previsti dall'art. 138 della Costituzione e dell'impossibilità di procedere ad un ritaglio selet-

tivo per il referendum abrogativo (Barbera e Morrone 2003). Per cui, nonostante l'intento di procedere con una riforma a tutti i livelli, le regioni subirono un ritardo considerevole nell'andare a regime, considerando che la riforma del sistema di governo regionale si è compiuta in due tappe: nel 1995 con la revisione della legge n. 108 del 1968, operata dalla l. n. 43 del 1995 e nel 1999 con l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999 che, al suo art. 5, disciplina un regime transitorio di immediata applicabilità.

I contenuti dei progetti di riforma della forma di governo regionale presentati e discussi a partire dalle elezioni regionali del 1990 – che mostrarono una già grave esplosione della frammentazione partitica, cui si assommò l'affermazione delle forze localistiche soprattutto al Centro-Nord – ci mostrano un'inversione di rotta completa nelle preferenze degli attori politici determinatasi in pochi anni.

In una prima fase – X legislatura e Bicamerale De Mita-Iotti – i progetti risultarono convergenti nel lasciare alla Costituzione il compito di delineare una forma di governo analoga a quella previgente, consentendo alle regioni la facoltà di derogarvi con il *quorum*, particolarmente elevato, dei 2/3. Soggiacente vi era quindi la volontà di garantire un modello uniforme su tutto il territorio nazionale: il modello che nella fase immediatamente precedente e successiva alla crisi del sistema politico era considerato come preferenziale era in netta continuità col passato – per l'incertezza delle forze politiche sugli sviluppi del sistema istituzionale nel suo complesso (Fusaro 1998, 515-526) – e consisteva dunque in una forma di governo parlamentare mediata, pur corretta da alcuni dispositivi razionalizzatori.

Nella fase intermedia – Comitato Speroni e Bicamerale D'Alema – l'ago della bilancia si spostò verso l'attribuzione di una più ampia autonomia alle regioni in materia anche se nessuno dei due modelli alternativi – forma di governo parlamentare mediata o neoparlamentare ad elezione diretta – risultò predominante, mentre il dibattito si incentrò principalmente sulla scelta relativa al grado di differenziazione accettabile, ovvero sui maggiori o minori vincoli da porre ai riformatori. Il dibattito sulla forma di governo regionale (e sul connesso sistema elettorale) finì, inoltre, inevitabilmente per intrecciarsi in maniera sempre più stretta anche con quella nazionale e non condusse all'adozione di alcuna soluzione.

Pur non essendosi coagulato un consenso attorno ad una riforma costituzionale, durante la XII Legislatura si decise di porre mano comunque alla legge elettorale regionale prima dell'imminente rinnovo dei consigli del 1995, al fine di garantire anche agli esecutivi regionali la forza e l'autorevolezza derivanti dall'elezione diretta. La crisi

del governo Berlusconi I nel dicembre del 1994 costrinse il successivo governo Dini ad accelerare il processo di revisione, il che portò con sé delle conseguenze contenutistiche rilevanti. La l. n. 43 del 1995, infatti, anziché per l'introduzione di un sistema maggioritario – vista la convergenza che al tempo si registrava fra le maggiori forze politiche sul punto – introdusse un sistema elettorale con premio di maggioranza, che lasciava inalterato il ritaglio delle circoscrizioni, poiché si ritenne che non ci sarebbero stati i tempi tecnici per il disegno dei collegi uninominali.

Venne quindi approvata una novella della l. n.108 del 1968 che confermò l'impianto proporzionale ma introdusse un correttivo costituito da un premio di maggioranza variabile e pari a circa il 20% dei componenti i singoli consigli regionali. I seggi del premio erano assegnati alla coalizione vincente sulla base di una lista bloccata (cd. listino) in cui il primo sarebbe stato da considerarsi il candidato alla presidenza della giunta anche se solo in via di fatto, poiché la modifica interveniva a Costituzione invariata. Il restante 80% dei seggi veniva invece assegnato su base provinciale secondo la formula proporzionale Hagenbach-Bischoff, con recupero dei resti su scala regionale e prevedendo una soglia di sbarramento del 3% per i partiti non coalizzati ovvero nessuna se la coalizione avesse ottenuto almeno il 5%. La novella, al fine di assicurare comunque una maggioranza consiliare alla coalizione risultata vincitrice ma evitare al contempo che si potesse determinare un'eccessiva attribuzione di seggi in ragione del premio di maggioranza, prevedeva due correttivi: qualora la coalizione vincente avesse ottenuto già nella parte proporzionale la maggioranza assoluta dei seggi, avrebbe avuto diritto all'attribuzione di un premio di maggioranza dimezzato, pari cioè a circa il 10% dei seggi in palio; qualora, invece, anche dopo l'assegnazione dell'intero listino la coalizione non avesse ottenuto il 55% dei seggi complessivi, gli sarebbero spettati dei seggi aggiuntivi.

Venne inoltre stabilito che il candidato Presidente della principale coalizione sconfitta ottenesse in ogni caso il diritto a far parte del Consiglio regionale in quanto presumibile «leader dell'opposizione» (Fusaro e Rubechi 2005) e introdotta una norma cd. antiribaltone, secondo la quale si sarebbe proceduto a nuove elezioni in caso di crisi di governo, intervenute nei primi due anni della legislatura (Pertici 1998).

Analogamente, dunque, a quanto previsto per i Comuni e per le Province dalla l. n. 81 del 1993, anche per il livello regionale si poté riscontrare il tratto caratterizzante delle forme di governo della transizione, costituito da elezione diretta e collegata ad un premio di mag-

gioranza – unitamente alla previsione del seggio obbligatorio per il primo dei perdenti, come tentativo di stabilizzare l'assetto bipolare – e pluralismo interno alle assemblee elettive, garantito da soglie di sbarramento in generale basse (3%) o comunque agilmente superabili.

Oltre alla scelta di un sistema elettorale di compromesso, l'assenza di maggioranze stabili a livello nazionale (da ciò la particolare problematicità legata al raggiungimento dei *quorum* aggravati previsti dall'art. 138 Cost. per la revisione costituzionale), il mancato consenso su un unico modello e i tempi ristretti con cui si volle procedere alla riforma condussero ad un peculiare strabismo nel rapporto – di fatto inscindibile – fra sistema elettorale e forma di governo regionale poiché solo la prima venne modificata, mentre l'approvazione della seconda fu rinviata.

Le tensioni divengono evidenti se si considera che venne introdotto un sistema elettorale a designazione politica – ma non giuridica, perché sarebbe risultato costituzionalmente illegittimo – del presidente della giunta (il primo del cd. listino) con connesso premio di maggioranza, ma anche di una norma – che suscitò non pochi dubbi di legittimità – volta alla stabilizzazione della forma di governo, con la quale si disponeva che qualora si fosse verificata una crisi di governo nei primi due anni della legislatura, la conseguenza sarebbe stata lo scioglimento del consiglio regionale e l'indizione di nuove elezioni. Mentre la prima previsione ha sortito gli effetti auspicati, poiché il capolista del listino è sempre risultato il candidato effettivo alla presidenza della regione, la seconda ha avuto solo l'effetto di mantenere allo stato latente le fibrillazioni delle maggioranze di varie Regioni fino allo scadere della sua efficacia, piuttosto che fungere da ausilio ad un incremento della stabilità governativa. Proprio i (mancati) effetti della cd. norma antiribaltone, convinsero definitivamente le forze politiche a convergere in maniera sempre più netta su una forma di governo contenente vincoli assai rigidi come quella disciplinata dalla l. cost. n. 1 del 1999 (Baldini e Vassallo 2000). In ben tre casi (Campania, Calabria, Molise), infatti, allo scadere dei due anni "protetti" si diede luogo alla sostituzione dei presidenti di giunta – in perfetta continuità con le dinamiche che avevano caratterizzato le regioni sino a quel momento – scelto o all'interno della stessa maggioranza, ovvero sostenuto anche da soggetti politici che di essa non facevano parte al momento delle elezioni (in Calabria). In un caso (Emilia Romagna), invece, il vincolo venne aggirato durante i primi due anni di Legislatura poiché l'allora presidente venne nominato Ministro.

A dimostrazione del mutato clima culturale (certamente più sensibile di all'esigenza di responsabilità e stabilità), nella XIII Legislatura

i gruppi parlamentari dei due maggiori schieramenti presero infine atto che la riforma del 1995 doveva essere completata, trovando l'accordo su una revisione delle norme costituzionali che introducessero una effettiva elezione diretta dei Presidenti.

Nell'ultima e decisiva fase, culminata con l'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999, si afferma dunque il modello neoparlamentare ad elezione diretta del Presidente della Giunta, che viene disciplinato direttamente in Costituzione, mentre alle regioni viene garantita una possibilità di deroga.

Appare quindi palese che le posizioni, in meno di un decennio, si siano completamente ribaltate: la strada preferenziale – scelta anche come transitoria – è l'elezione diretta, unitamente alla regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, a garanzia di uniformità e di rafforzamento delle istituzioni regionali, quella alternativa è la forma di governo parlamentare mediata, liberamente introducibile dalle Regioni.

### 1.3. Il modello costituzionale attualmente vigente

La nuova forma di governo delle regioni italiane è disciplinata dagli artt. 121, 122, 123 e 126 della Costituzione, rispettivamente modificati dagli artt. 1, 2, 3 e 4 della l. cost. n. 1 del 1999, che contiene inoltre un quinto articolo, immediatamente applicabile, contenente il regime transitorio.

Il testo costituzionale indica una serie cospicua di vincoli alla possibilità delle Regioni di disciplinare la loro forma di governo, imponendo loro una netta opzione fra un modello *standard* ed uno in deroga.

Il modello *standard* ricalca tuttavia in maniera sensibile quello previsto dalla disciplina transitoria (Fusaro 2002b), per cui può essere considerato anche come preferenziale, poiché l'aver disegnato una normativa temporanea tanto marcatamente spostata verso un modello di forma di governo ben preciso di per sé individua quali fossero le intenzioni del legislatore costituzionale in merito (Di Giovine 2003).

Per ciò che concerne il modello *standard* e la disciplina transitoria, il nuovo assetto istituzionale delle regioni si inquadra perfettamente nelle cd. forme di governo della transizione (Fusaro e Stroppiana 2001) caratterizzate da modalità di scelta diretta del vertice dell'esecutivo da parte del corpo elettorale, dalla garanzia di una maggioranza solida – tramite l'attribuzione di un premio in seggi alla coalizione collegata al candidato presidente risultato vincitore – e da una razionalizzazione rigida del rapporto fiduciario tramite l'introduzione della

regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, al fine di evitare il ricorso ai ribaltoni, un comportamento che – come abbiamo appena visto – caratterizzò anche il momento successivo all'entrata in vigore della novella del 1995.

Sintetizzando, le caratteristiche fondamentali riscontrate sono: a) elezione diretta del vertice dell'esecutivo; b) collegamento fra l'elezione del candidato al vertice dell'esecutivo e la coalizione che lo sostiene; c) sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione dei componenti le assemblee rappresentative, corretto da un premio di maggioranza assegnato alla coalizione collegata al candidato al vertice dell'esecutivo risultato vincitore; d) regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent* a presidio dei rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo.

La forma di governo regionale disciplinata dal modello *standard*, quindi, pur operando un rafforzamento dell'esecutivo che gli assegna saldamente il timone dell'indirizzo politico, si muove all'interno della famiglia delle forme di governo parlamentari. La presenza obbligatoria della mozione di sfiducia, di per sé conduce infatti ad escludere dal novero dei modelli di forma di governo potenzialmente introducibili sia quello presidenziale, in cui tale legame è assente, sia quello direttoriale, in cui l'esecutivo – peraltro collegiale e quindi in contrasto con il vertice monocratico previsto dagli art. 121 e 122 – è scelto dall'assemblea rappresentativa dopo il suo insediamento, ma nel corso del suo mandato non è revocabile.

Senza scendere, in questa sede, nel merito dell'esegesi delle singole disposizioni costituzionali in materia, né nelle ricostruzioni dottrinali relative alla libertà di intervento delle regioni, possono essere individuate subito le caratteristiche dei due modelli su cui le regioni possono orientarsi:

a) la forma di governo ad elezione diretta del vertice dell'esecutivo (*standard*). Qualora le regioni compiano questa scelta, devono tener conto di una serie di vincoli previsti direttamente in Costituzione, di altri elementi di "razionalizzazione" prima inesistenti, e per ciò stesso indisponibili da parte degli statuti regionali: i) il presidente della giunta ha potere di nomina e di revoca degli assessori; ii) il presidente «dirige la politica della Giunta e ne è responsabile» iii) in caso di dimissioni, morte, impedimento permanente del presidente o in caso di sfiducia da parte della maggioranza del Consiglio nei suoi confronti, consegue necessariamente lo scioglimento del consiglio (regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*).

b) una forma di governo ad elezione indiretta del vertice dell'esecutivo (cd. *in deroga*). Se gli statuti regionali non prevedono l'elezione

diretta, gli unici vincoli cui sono sottoposti sono la necessaria presenza del legame fiduciario tra giunta e consiglio – che impedisce l'uscita dall'alveo delle forme di governo parlamentari – la presenza degli organi costituzionalmente necessari e la disciplina delle materie che l'art. 123 demanda agli statuti stessi (cd. contenuto necessario).

Pur essendo strettamente interconnesse, la disciplina della materia elettorale e delle cause di ineleggibilità ed incandidabilità non è stata ricompresa fra le materie di competenza statutaria. Il nuovo articolo 122 destina infatti la disciplina del sistema di elezione alla potestà legislativa concorrente, assegnando allo Stato il compito di determinare i principi fondamentali della materia, alle singole regioni la disciplina di dettaglio. Si tratta di una netta cesura rispetto al passato, a maggior ragione se si considera che la potestà interamente statale ha costituito storicamente il grimaldello attraverso cui sono stati completamente rivisti gli assetti di governo locale.

Il nuovo riparto di competenze, dunque, introduce una riserva di legge (statale e regionale) per la disciplina della, mentre esclude l'intervento della fonte statutaria – come deciso con la sent. n. 2 del 2004 della Corte costituzionale –, nonostante a questa sia demandata ex art. 123 la disciplina della forma di governo. I rischi di una scelta di tal sorta si sono potuti apprezzare in occasione dell'approvazione - e della successiva impugnativa da parte del governo - degli statuti umbro ed emiliano-romagnolo, i quali disciplinavano direttamente l'incompatibilità fra la carica di consigliere e di assessore regionale. La Corte ha stabilito infatti - v. rispettivamente sentt. nn. 378 e 379 del 2004 - che tutte le incompatibilità sono ricoperte da riserva di legge, anche quelle che riguardano i rapporti interni fra organi come nel caso di specie e che quindi - in maniera assai più convincente - dovrebbero essere ricomprese nella disciplina statutaria della forma di governo. La Toscana ha successivamente proceduto nel solco di quanto stabilito dalla Corte, pur prevedendo un meccanismo solo apparentemente analogo alla incompatibilità - la surroga temporanea dei consiglieri nominati assessori - introducendo il vincolo direttamente nella legge elettorale, per poi espungerlo nell'attuale legislatura.

In via transitoria, l'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999 ha parzialmente costituzionalizzato il sistema elettorale introdotto con la l. n. 43 del 1995, disponendo la sua applicazione integrale e specificando che il capolista della lista regionale è il candidato alla presidenza della regione delle liste a lei collegate *anche dal punto di vista giuridico*. Tale regime transitorio è destinato a trovare applicazione sin tanto che le regioni non approvino sia un nuovo statuto, sia una nuova legge elettorale.

#### 1.4. *Le varianti introdotte, fra attuazione del dettato costituzionale e tentativi di aggiramento*

L'analisi del dettato costituzionale mostra come la forma di governo standard sia stata delineata in maniera particolarmente dettagliata, mentre l'esercizio della deroga avrebbe garantito dei margini di manovra sensibilmente maggiori agli statuti regionali.

Questo quadro apparentemente chiaro non ha tuttavia impedito un contenzioso particolarmente acceso dinanzi alla Corte costituzionale, chiamata a più riprese ad intervenire sulla traduzione della forma di governo nei nuovi statuti. Oggi che l'opera interpretativa della Consulta può dirsi conclusa con riferimento ai profili macro della forma di governo, è possibile sintetizzare alcuni divieti di carattere generale: a) divieto di forzature formalistiche della disciplina transitoria di forma di governo e sistema elettorale: pur essendo l'elezione del Presidente della Giunta formalmente indiretta, essa è lo è in via sostanziale con riferimento alla legittimazione diretta del candidato (sentt. n. 304 del 2002 e 2 del 2004), per cui anche se recepita *pro futuro*, ad essa si accompagna necessariamente la regola del simul simul; b) divieto di ibridazione dei modelli di forma di governo, o di varianti anche parzialmente derogatorie al modello standard, il che implica un'opzione secca o per il modello *standard*, con tutti i vincoli previsti in Costituzione, o per un modello ad elezione indiretta del Presidente della Giunta; c) conseguentemente, possibilità di introdurre modifiche marginali purché non comportino obblighi giuridici, ma solo vincoli di tipo politico, come l'approvazione del programma di governo e la mozione di censura nei confronti dei singoli assessori (sentt. n. 372 del 2004 e n. 12 del 2006); d) divieto di disciplinare la materia elettorale e quelle direttamente contenute nell'art. 122.1 Cost. direttamente con fonte statutaria: essa è demandata in via esclusiva alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni (sentt. n. 2, 378 e 379 del 2004); e) divieto di procedere tramite «costruttivismi interpretativi» anche con riferimento alla titolarità dei poteri normativi (sent. n. 313 del 2003): fintanto che gli statuti non avranno operato l'attribuzione della competenza regolamentare, resta in vigore, ancorché obsoleto, lo statuto previgente.

Si è notato (Timiani 2006) altresì come la Corte costituzionale non abbia fatto riferimento alla forma di governo regionale tramite il tradizionale concetto di rapporto di fiducia, bensì delineando quello che essa stessa ha definito come un rapporto di «consonanza politi-

ca» (sent. n. 12 del 2006) che si instaura nel momento elettorale fra corpo elettorale, maggioranza e presidente e che deve essere immediatamente ripristinato tramite il ricorso alle urne qualora esso venga meno.

Gli stretti margini di manovra che residuano sono una diretta conseguenza dalla volontà di riallinare il sistema di governo delle regioni a quelle che abbiamo definito come le forme di governo della transizione (Barbera 2001; Fusaro 2002a; Guzzetta 2004; Ceccanti 2004), anche se non sono mancate in dottrina interpretazioni che hanno imputato alla giurisprudenza della Corte (Olivetti 2004; Volpi 2004; Ruggeri 2006) una eccessiva compressione delle prerogative regionali.

L'autonomia statutaria in materia di forma di governo va dunque considerata come la «libertà di integrare il modello costituzionalmente previsto e definito, ovvero di decidere di sostituirlo per aspetti importanti (in particolare le modalità di investitura del vertice dell'esecutivo), ma nel rispetto in tutti i casi di vincoli di omogeneità precisi» (Fusaro 2007, 22). In altre parole, la giurisprudenza ha confermato come le disposizioni costituzionali relative al modello standard di forma di governo fossero a fattispecie chiusa, mentre quelle in deroga più aperta, analogamente al livello nazionale (Elia).

L'analisi della prima sentenza cardine in tema (sent. n. 2 del 2004) rafforza le considerazioni appena avanzate, rispecchiando al contempo le divisioni registratesi in dottrina e nella classe politica. Senza scendere nel dettaglio di tutte le disposizioni dello statuto calabrese impugnate e dell'esito del giudizio di legittimità costituzionale, val qui la pena ricordare la principale censura, riguardante la possibilità di non dar luogo a nuove elezioni in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del presidente della giunta regionale eletto direttamente. Secondo il dettato statutario impugnato il perfezionamento del procedimento elettivo era infatti subordinato al voto di fiducia iniziale del consiglio regionale. Ad esso sarebbe dunque succeduto il vice, investito direttamente dal popolo in *ticket* col presidente. Dietro al richiamo ad una maggiore, necessaria, flessibilità di un modello di forma di governo regionale che fa conseguire lo scioglimento anche del consiglio in seguito a cause che non derivano dal venir meno del rapporto politico (morte e impedimento permanente), vi era tuttavia un attacco politico al sistema di fondo della forma di governo regionale e in particolare alla regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*.

Sotto quest'ultimo profilo, il tentativo della classe politica calabrese – tutt'altro che sconosciuto nella recente storia della regione – era

quello di rendere possibili ipotesi di staffette fra presidente e vice (plausibilmente espressione di due diversi partiti), di consentire al primo eventualmente di rinunciare al mandato ricevuto dagli elettori per altri incarichi che altrimenti gli sarebbero – di fatto – risultati preclusi o, nella ipotesi peggiore, di permettere comunque la presentazione di candidati di facciata, che si potessero dimettere anche poco dopo le elezioni, lasciando la guida ad altri, meno appetibili per l'elettorato.

Già da questo si nota come la fase di approvazione degli statuti regionali sia stata caratterizzata non tanto e non solo dalla ricerca di una maggiore efficienza di un sistema di governo già sperimentato (di fatto o di diritto) dal 1995, quanto da vari tentativi – v. anche le decisioni relative al testo marchigiano (sent. 304 del 2002) e abruzzese (sent. n. 12 del 2006) – di aggirare il legame diretto fra vertice dell'esecutivo e corpo elettorale per riconsegnare all'apparato partitico margini di manovra più ampi. In altre parole, al di là degli intenti sicuramente meritori – di fatto, lo scioglimento per morte o impedimento permanente è una previsione assai rigida e discutibile – questi tentativi mostrano come ancora forti siano le tensioni verso una rottura all'indietro degli equilibri delle forme di governo.

In seguito ai paletti posti dalla giurisprudenza costituzionale, nessuna delle undici regioni che ad oggi hanno proceduto alla revisione del loro statuto regionale ha optato per l'elezione indiretta del presidente della giunta. Vuoi per il traino, e per l'esempio negativo del referendum friulano del 2001 (Morrone 2002), vuoi perché anche la stessa classe politica non ha inteso rinunciare al rafforzamento della figura del presidente della Regione così faticosamente conseguito, il dibattito sulla forma di governo, una volta sciolti i nodi fondamentali – in particolare in seguito alle sentenze spartiacque della Corte costituzionale richiamate in precedenza – non è risultato particolarmente articolato e approfondito e ha rispecchiato in larga misura l'intreccio fra le posizioni dei singoli partiti a livello nazionale (Cacciatore e Lanzalaco 2007). Il legislatore statutario si è dunque prevalentemente soffermato sulla necessità di rafforzare il consiglio regionale a fronte del potenziamento della giunta, come mostrano i lunghi e talvolta caricaturalmente dettagliati elenchi delle competenze attribuite loro (Tarli Barbieri e Caretti 2007, 145) ma senza affrontare il tema in maniera sempre sufficientemente approfondita, nell'ottica di un riassetto complessivo coerente.

Le varianti introdotte, seppur necessariamente integrative, non sono quindi tali da giustificare interpretazioni miranti all'individuazione di più forme di governo, per lo meno dal punto di vista della modellistica.

Il primo aspetto che interessa direttamente la forma di governo in senso stretto riguarda le modalità di approvazione del programma di governo ad inizio legislatura (Vigevani 2005). Nonostante la cesura della Consulta con la sent. n. 12 del 2006, si nota come nella maggior parte dei testi statutari approvati si siano introdotte modalità di presentazione del programma di governo al Consiglio, ad inizio legislatura, in genere accompagnato dalla lista degli assessori nominati dal Presidente della Giunta. Lo scopo di disposizioni di tal genere è quello di raccordare i due organi ed assegnare al Consiglio un ruolo di integrazione del programma politico della Giunta, al di là delle diverse disposizioni di principio contenute negli statuti.

Le misure contenute negli statuti attualmente approvati denominano in maniera diversa tale momento di confronto iniziale tra i due organi della Regione, prevedendo un dibattito consiliare (come fanno gli statuti emiliano-romagnolo, art. 44.2; marchigiano, art. 7.2, piemontese, art. 50.4, lombardo, art. 25.8 e campano, art. 46.2), o un vero e proprio voto, ma senza conseguenze giuridiche.

La disposizione che pare mettere il consiglio in una posizione propositiva anziché semplicemente passiva, pur con la certamente efficace sanzione del voto contrario, è quella contenuta nello statuto umbro (art. 43), che prevede l'approvazione di una mozione con la quale vengano espresse le priorità fra le linee programmatiche presentate dalla giunta: in tal modo tentando di ricondurre ad esso il potere di integrare l'indirizzo politico che rimane comunque appannaggio della Giunta, sotto la direzione del suo Presidente. Pare comunque una disposizione coerente, soprattutto qualora si preveda un periodico aggiornamento del programma all'interno del Consiglio, poiché consente di sviluppare la forma di governo regionale, per lo meno in linea prospettica, seguendo dinamiche di tipo integrativo piuttosto che di separazione fra i due organi.

Per ciò che concerne la fase di permanenza in carica della Giunta, alcuni statuti hanno conferito a porzioni di consiglieri – la maggioranza assoluta – la possibilità di esprimersi sul non gradimento nei confronti di uno o più assessori, comunque senza effetti giuridicamente vincolanti per il Presidente. Le differenze tra i vari statuti paiono puramente nominali, risolvendosi tutte in una sanzione di tipo politico nei confronti dell'operato dei singoli assessori: dal punto di vista linguistico, tuttavia, l'espressione che assume la connotazione meno negativa è il non gradimento toscano (art. 36.2) e campano (52.5), seguito dalla sfiducia marchigiana (art. 9) e infine dalla censura laziale (art. 37.5), lombarda (art. 29) e campana, ma solo su singoli atti (art. 52.5). Nonostante la necessaria assenza di vincoli giuridici al po-

tere di nomina e di revoca che spetta al Presidente della Giunta, si tratta tuttavia di un istituto che potrebbe sortire effetti politici di rilievo anche perché, pur con diverse modulazioni, diversi statuti hanno previsto che il Presidente debba comunicare al consiglio le sue motivazioni qualora decida di non attenersi alla decisione (art. 52.5 St. Campania; 9.3 Marche; 36.2 Toscana; 71.3 Umbria).

Resta tuttavia il fatto che di fronte a giunte iperframmentate, corrispondenti a maggioranze poco coese al loro interno, l'introduzione della sfiducia individuale, anche se solo politica, non sembra particolarmente convincente perché rischia di cristallizzare le posizioni di forza dei singoli partiti a fronte di un presidente non più *primus inter pares* ma vero e proprio *leader*: le loro posizioni, tradotte a monte nell'attribuzione di quote di assessori a determinate forze politiche, potrebbero essere fatte valere, infatti, anche all'interno del Consiglio, con conseguenze politiche sulla coesione dell'esecutivo tutt'altro che marginali.

Altro aspetto sicuramente di rilievo per quanto riguarda l'assetto della forma di governo è la disciplina della mozione di sfiducia, in larga parte contenuta nell'articolo 126 della Costituzione. In quest'ottica la corte costituzionale ha sottolineato come ai fini dell'approvazione della mozione di sfiducia, debbano sempre essere garantite le tutele procedurali previste dall'articolo 126: mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti, che non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. In quest'ottica l'articolo 49 dello statuto campano introduce l'istituto della questione di sfiducia, ma senza prevedere – il che pone qualche dubbio – che debba essere posta ai voti almeno tre giorni dopo la sua posizione. Va altresì rilevato che la restrizione degli atti su cui può essere posta non pare affatto convincente, poiché se da un lato è comprensibile che la giunta impegni la sua responsabilità qualora debba ottemperare a obblighi comunitari o nei confronti dello stato, dall'altro non è comprensibile che essa possa sfuggire al confronto sulle leggi di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti collegati e sull'istituzione di nuovi tributi, in tal modo limitando in maniera sensibile – ancorché virtuale – la possibilità di intervento del consiglio. La disposizione si muove peraltro in controtendenza rispetto, ad esempio, da quella umbra di un quorum aggravato per l'approvazione proprio delle leggi finanziarie che va nella direzione esattamente opposta.

La principale innovazione – pur marginale – è in ogni modo la previsione di tempi lunghi fra la presentazione della mozione della sfiducia e la discussione della stessa. Accanto quindi al vincolo minimo

previsto dalla Costituzione di tre giorni che mira ad evitare i cd. assalti alla diligenza, gli statuti laziale e toscano prevedono tempi massimi pari a 20 giorni. Non pare tuttavia ben chiara la *ratio* di tale disposizione, se non, forse, la volontà di ridurre al minimo i tempi di crisi del sistema politico regionale.

Inoltre la Toscana ha previsto un dispositivo secondo cui le dimissioni del Presidente della Giunta divengono effettive solo trascorso un periodo di 20 giorni, durante il quale possono essere ritirate: in tal modo si è cercato di evitare eventuali decisioni affrettate, introducendo un periodo di raffreddamento durante il quale sia possibile un'azione di mediazione che possa condurre alla ricomposizione del conflitto.

Con riferimento alla *prorogatio*, altro aspetto pienamente rientrante nell'autonomia regionale in tema di forma di governo (Morrone 2003), tutti gli statuti prevedono che sia lo stesso Presidente a svolgere le funzioni di ordinaria amministrazione fino all'indizione di nuove elezioni. Fanno eccezione solo quello marchigiano (art. 10) e toscano (art. 33.7), che hanno previsto che anche nei casi di sfiducia e dimissioni volontarie subentri al presidente il suo vice, con l'evidente scopo di impedire al presidente di giovare della sua posizione di *incumbent* nelle successive elezioni e quindi sanzionarlo rispetto ad un comportamento eventualmente manipolatorio.

In realtà tale sanzione pare non solo incoerente col modello introdotto (Bin 2004), stante la mancanza di legittimazione del vice, ma anche funzionalmente poco utile, essendo nella disponibilità del Presidente revocare un vicepresidente ostile e nominarne uno a lui consono prima di rassegnare le dimissioni. Inoltre, se lo scopo punitivo nei confronti del Presidente è evidente, non lo sono altrettanto né i motivi di tale punizione, né la *ratio* sistemica della disposizione.

Va infine rilevato come con la sola eccezione costituita dal Piemonte, tutte le regioni che hanno proceduto alla revisione dello statuto nella VII Legislatura hanno aumentato il numero dei consiglieri, in misura variabile: dai 3 marchigiani ai 6 umbri, passando per un aumento di 10 unità (Calabria, Lazio, Liguria e Puglia), 15 (Toscana) sino alle 17 emiliano romagnole. Le revisioni apportate nella VIII Legislatura hanno poi mostrato un'inversione di rotta, poiché le regioni che le hanno portate a termine (Umbria, Emilia Romagna, Toscana) sono intervenute proprio sul versante della riduzione della dimensione dei consigli regionali.

Quanto alla riforma della legge elettorale, le regioni che attualmente dispongono di una nuova normativa sono solo 7: Calabria, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Puglia, Toscana. Nell'at-

tuale legislatura solo la Campania e la Toscana hanno rivisto la loro legge elettorale, la prima intervenendo sulla normativa statale transitoria, la seconda sul testo già varato nel corso della VII Legislatura.

Dal punto di vista formale, solamente la Toscana ha proceduto ad una revisione complessiva dell'apparato normativo – dalla normativa di rango primario ai relativi regolamenti attuativi, passando per un'apposita legge sulle primarie (l. n. 70 del 2004) – mentre le altre si sono limitate ad introdurre delle novelle alla normativa transitoriamente prevista dall'articolo 5 della l. cost. n. 1 del 1999. Sotto il profilo contenutistico, invece, tutte le regioni hanno confermato il modello transitorio, proponendo delle varianti più o meno articolate sul medesimo tema, costituito dalla base proporzionale e dal premio di maggioranza attribuito alla coalizione a sostegno del candidato risultato vincitore.

Il primo degli aspetti principali su cui si è tentato di intervenire sono le soglie di sbarramento previste, al fine di ridurre la frammentazione registrata all'interno dei consigli regionali. Campania (nella scorsa legislatura), Puglia (nella scorsa ma a partire dalla prossima) e Toscana (in questa legislatura) hanno infatti introdotto una soglia unica valida anche per le liste coalizzate e pari al 4% mentre le altre o hanno confermato lo schema previsto dalla normativa transitoria re- cependolo o hanno introdotto modifiche solo marginali (Marche).

Il secondo riguarda invece la struttura del listino regionale. In ben tre casi (Marche, Puglia e Toscana) è stato abolito e sostituito da un premio di maggioranza da distribuire nei vari collegi, onde limitare la spinta alla frammentazione che esso ha determinato e, al contempo, eliminare il cd. difetto di monotonicità (in talune condizioni ad un maggior numero di voti corrispondeva un minor numero di seggi) che lo caratterizzava. Solamente nel caso laziale invece, esso è stato rivisto sotto il profilo qualitativo, prevedendo sia che dovesse contenere un numero pari di candidati di ciascun genere, sia che dovesse contenere candidati espressione di tutte le province (Fusaro e Rubechi 205).

Un'altra serie di innovazioni significative riguardano le cd. quote di genere, reintrodotte nell'ordinamento regionale dopo la sentenza n. 49 del 2003 la quale, in ragione dei novellati articolo 51.1 e 117.7 della Costituzione, ha di fatto *overruled* rispetto alla sentenza n. 422 del 1995 che le aveva, in vigenza del precedente ordinamento, dichiarate incostituzionali. Nei testi attualmente in vigore, le disposizioni relative alle pari opportunità vanno dunque dalla previsione di un rapporto 2/3; 1/3 nel complesso delle liste provinciali a pena il mancato rimborso in proporzione alle violazioni, contenuto nelle normative del Lazio e della Puglia, all'obbligo di presentare candidati di ambo i sessi a

pena di inammissibilità della lista (Calabria), sino all'inammissibilità se viene superato il tetto massimo di 2/3 di candidati dello stesso genere previsto dalla normativa marchigiana e toscana. In quest'ultimo caso, tuttavia, l'impatto delle quote di genere è sensibilmente più netto poiché la novella introdotta già nella scorsa legislatura prevedeva l'abolizione della possibilità di esprimere preferenze, sempre qualora sia garantita un'alternanza nella lista bloccata.

Sotto quest'ultimo profilo, rileva inoltre la normativa campana che ha previsto il meccanismo della doppia preferenza di genere, secondo cui la seconda preferenza potrebbe essere espressa – condizionata d'obbligo, poiché la normativa è stata impugnata dal governo dinanzi alla Corte costituzionale – solo per un candidato di genere diverso dal primo, pena il suo annullamento.

Infine, è importante sottolineare che la potestà regionale in materia elettorale è stata interpretata anche con riferimento alla fase preventiva alle elezioni vere e proprie, con particolare riferimento alla fase di selezione delle candidature delle forze politiche. Già nel corso della VII Legislatura la Toscana (l. n. 70 del 2004) e recentemente la Calabria (l. n. 25 del 2009) hanno introdotto una disciplina pubblicistica delle primarie prevedendo un procedimento pubblico facoltativo, volto a garantire *standards* di democraticità e di credibilità minima anche al profilo pubblicistico svolto dai partiti politici.

### 1.5. *I nodi irrisolti della forma di governo regionale*

L'analisi del quadro normativo entro cui agiscono gli attori politici regionali mette in evidenza dei nodi critici sotto il profilo della coerenza delle soluzioni introdotte con il modello di forma di governo adottato e/o quanto alla capacità di produrre gli esiti per cui sono state pensate.

a) *il contenimento della frammentazione consiliare*. Se da un lato il modello di governo introdotto rafforza in maniera netta il vertice dell'esecutivo grazie alla sua elezione diretta, alla contestuale elezione dei membri dei consigli e al premio di maggioranza attribuito alla coalizione a sostegno del candidato risultato vincitore, non altrettanto è garantita la riduzione della frammentazione delle forze politiche. Il modello di forma di governo regionale garantisce infatti la stabilità degli esecutivi regionali, ma al contempo è caratterizzato da una frammentazione particolarmente elevata. Mentre si trattava di un *trade off* tipico degli accordi fra le forze politiche negli anni della crisi del sistema partitico (elezione diretta in cambio di uno spazio garantito) oggi il

tema andrebbe affrontato in maniera diversa, poiché il sistema politico si è andato strutturando in maniera sempre più marcata e per ciò stesso non necessita più di meccanismi di salvaguardia di forze politiche minuscole.

Vuoi per il listino regionale bloccato – pensato inizialmente come squadra del presidente ma che si è andato strutturando quasi subito come camera di compensazione fra i partiti dello stesso schieramento – vuoi per le soglie di sbarramento facilmente aggirabili e basse previste sia dalla normativa transitoria, sia da molte delle leggi elettorali, vuoi ancora per le regole per la formazione dei gruppi che prevedono tutt'ora la possibilità di istituire gruppi monocellulari senza alcun tipo di connessione fra le liste che si sono presentate alle elezioni e la loro successiva costituzione, la frammentazione ha al contrario continuato ad aumentare.

Con riferimento alla disciplina relativa ai gruppi, cardine fondamentale del circuito rappresentativo, si nota che il requisito quantitativo (numero minimo) sia particolarmente diffuso, ma è sempre derogabile, qualora in particolare i consiglieri siano unici eletti di una lista presentatasi alle elezioni o il gruppo trovi corrispondenza a livello nazionale o (addirittura) europeo. Per questo motivo, l'incidenza dei gruppi autorizzati sul totale è particolarmente elevata e il numero dei gruppi monocellulari – vera e propria contraddizione in termini – è molto alto.

La presenza del solo requisito numerico, peraltro sempre derogabile, fa sì inoltre che il numero dei gruppi tenda ad avvicinarsi al numero delle forze politiche che si sono presentate alle elezioni, piuttosto che a quelle che sono riuscite ad ottenere una rappresentanza, in tal modo riducendo ulteriormente gli effetti selettivi – peraltro già ridotti – dei sistemi elettorali.

Singolari in questo senso appaiono anche le disposizioni relative al gruppo misto, contenute negli statuti della Calabria (27.1), Liguria (28.2) e nel regolamento interno lombardo (21.3), che prevedono il riconoscimento delle singole componenti politiche al suo interno, introducendo al contempo specifiche garanzie che rischiano in tal modo di trasformarsi in strumenti diretti a garantire la frammentazione piuttosto che a ridurla.

Di fronte alla pressoché totale mancanza di regole volte ad arginare la frammentazione delle assemblee elettive regionali, contribuisce inoltre ad aumentare le spinte disgregatrici del sistema la peculiare struttura del sistema elettorale che coniuga in un unico turno la competizione fra due schieramenti, quella fra i partiti (in ragione del sistema elettorale proporzionale con formula *Hagenbach-Bischoff* per

la transitoria e per le altre regioni, *Adams* per la Toscana) oltre a quella fra i singoli candidati dei partiti stessi (preferenze) (Floridia 2005).

La predisposizione di regole che tendano a ridurre o a contenere la frammentazione sarebbe fondamentale per aumentare l'efficienza delle assemblee rappresentative sia in generale sia con riferimento alle procedure decisionali legislative in commissioni ed in assemblea, tenendo conto che in taluni casi (Basilicata, Calabria, Lazio, Veneto) è prevista la presenza di almeno un membro per ogni gruppo in ciascuna Commissione permanente, unitamente al criterio di proporzionalità. Oltre a snaturare fisiologicamente la natura della commissione (tanto più è elevato il numero dei suoi membri, tanto maggiore è la sua natura pletorica, tanto meno è giustificata la sua intrinseca natura di "commissione"), ciò può creare, ad esempio, problemi nella programmazione di lavori delle commissioni, a maggior ragione quando il loro numero è elevato, poiché la presenza del singolo consigliere ai lavori di tutte non consente sovrapposizioni di orario (anche se giustifica l'assenza del consigliere stesso: v. art. 16.6 Rc Veneto che prevede l'assenza di penalità per assenza nella seconda commissione cui è designato..).

b) *la mancata istituzionalizzazione dell'opposizione consiliare*. L'elevato grado di frammentazione riscontrato si riverbera sia sulla capacità decisionale dei governi in termini di efficienza – stante sia la regola *dell'aut simul stabunt aut simul cadent* che funge da naturale collante, sia i premi di maggioranza che pongono in parte al riparo le maggioranze da imboscate delle minoranze – sia su quella dell'opposizione consiliare. In questo caso, però, la situazione è ancor più grave, perché la minoranza non è tenuta insieme da un vincolo giuridico così forte, conducendo al rischio, qualora risulti troppo frammentata, di un netto depotenziamento di uno dei fondamentali compiti delle assemblee rappresentative contemporanee: la loro funzione di controllo

Naturale corollario della forma di governo ad elezione diretta del presidente della giunta, infatti è non tanto il potenziamento delle prerogative del consiglio regionale *tout court*, né tantomeno dei singoli consiglieri – cosa che invece hanno tentato di fare, anche in maniera un po' goffa, i vari statuenti – quanto quello della funzione di controllo dei consigli regionali, che difficilmente può venirsi a determinare, in un quadro di alternanza ormai consolidato, senza una istituzionalizzazione del ruolo dell'opposizione e la sua conseguente differenziazione funzionale (Petrillo 2005; Rubechi 2005a).

Nella quasi totalità degli statuti attualmente in vigore manca un riconoscimento dell'opposizione consiliare intesa come la minoranza numericamente più consistente, capace di costituire un'alternativa di governo reale e riconoscibile. Il partito principale, o la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa che possano realmente competere per divenire maggioranza nella successiva legislatura, non trovano in altre parole alcuna stabilizzazione, per cui il dato quantitativo – riferito al fatto di non essere maggioranza – non viene seguito alcuna traduzione giuridica tramite cui potenziare il ruolo specifico di opposizione e alternativa concreta di governo.

Un ruolo cioè di opposizione all'indirizzo politico espresso dalla maggioranza, da cui consegue un'attività volta al controllo dell'azione della giunta e alla formulazione ed esternazione di un indirizzo politico alternativo, temporaneamente solo virtuale, fondamentale in un contesto oramai divenuto pienamente bipolare.

Solamente nel caso dello statuto toscano (art. 10.2) si è proceduto ad una sua formalizzazione in questi termini, introducendo altresì la figura del portavoce (Rubechi 2005b), mentre negli altri essa è trattata alla stregua delle altre minoranze consiliari, senza alcun tipo di differenziazione funzionale. L'individuazione di una figura di sintesi è senza dubbio fondamentale, anche se rischia di trasformarsi in una norma di facciata, qualora l'istituzionalizzazione dell'opposizione non parta dal basso e cioè dal suo riconoscimento e dalla sua conseguente strutturazione. Nel caso campano, infatti, viene prevista la figura del Rappresentante dell'opposizione identificato col il primo dei non eletti - salvo che questi non cessi dalla carica di consigliere (art. 14-bis.2) - in tal modo depotenziandone fisiologicamente il ruolo, poiché questi non automaticamente costituisce il candidato alle successive elezioni, ma di diritto deve comunque farne le veci, non esistendo alcuna possibile rinuncia ovvero forma di sostituzione in corso di mandato.

Punti importanti di svolta dal punto di vista delle dinamiche bipolari risultano tuttavia essere le previsioni contenute nei regolamenti lombardo (21.3) e pugliese (6.7) che prevedono la necessaria dichiarazione di appartenenza alla maggioranza o all'opposizione per i membri del gruppo misto, al fine di garantire un equilibrio complessivo anche all'interno delle commissioni permanenti e nelle giunte fra di esse. L'ulteriore requisito – oltre al rispetto del rapporto numerico fra i singoli gruppi – dell'equilibrio fra maggioranza e opposizione nella composizione delle commissioni viene previsto anche in Lombardia (art. 26.1 Rc), Marche (Art. 22.4 Statuto); Toscana, (art. 20.2 Rc) e Umbria (16.2 Rc). Nella stessa ottica, ma in un quadro più rigido, si

pone la previsione contenuta nel regolamento campano che affianca all'obbligo di dichiarare l'appartenenza ad un gruppo gravante sul singolo anche quello di palesarla con riferimento alla maggioranza e all'opposizione che investe, in questo caso, sia il singolo, sia ciascun gruppo.

c) *la revisione dei regolamenti consiliari: la programmazione dei lavori.* La quasi totalità dei regolamenti consiliari attualmente in vigore sono stati ritagliati sul modello assembleare previgente, ispirandosi al sistema proporzionalistico dominante al momento in cui entrarono in vigore, che si traduca nell'introduzione del principio dell'unanimità e dell'accordo piuttosto che nella programmazione separata.

Se in passato questo rispondeva al principio consociativo tipico dei rapporti fra partiti all'interno di una cornice istituzionale che lo favoriva, esso risulta essere in netto contrasto con l'affermazione, fisiologica in un modello di forma di governo come quello introdotto, del principio di maggioranza, con il conseguente rischio non solo di incoerenze, ma anche di sostanziali inefficienze organizzative sia dal punto di vista delle tempistiche che da quello della qualità dei procedimenti decisionali.

Ciò nonostante, la stagione statuyente regionale ha posto l'accento solo estremamente di rado su una necessaria e coerente revisione dei regolamenti parlamentari (Gianfrancesco 2007) ed è proprio su questo aspetto che si è riscontrato il maggior ritardo nelle innovazioni regionali, rimanendo a tutt'oggi spesso ancora vigenti i regolamenti approvati in vigenza del precedente assetto unitamente a testi solo parzialmente (e in maniera non sempre omogenea) rivisti. Il rischio che una revisione così netta del modello di forma di governo possa, per talune sue implicazioni necessaria, rivelarsi come una cosmesi istituzionale in assenza di una sua traduzione coerente risulta quindi presente. Sintomatico è il fatto che in alcuni casi rimane il principio dell'unanimità – in attesa di riforma (Marche, art. 23) o in seguito ad una scelta precisa operata in sede di revisione (Liguria art. 30) – ovvero dell'ampio margine discrezionale nella ricerca dell'intesa (senza specificare quale sia il quorum per raggiungerla) che viene concesso al presidente del consiglio.

Analogamente ai regolamenti parlamentari, nei casi in cui si sia proceduto ad un riassetto e salvo i casi richiamati, ci si è tuttavia discostati in maniera sempre più sensibile dal modello dell'unanimità, sostituendolo con quorum ponderati ed inserendo delle significative innovazioni, con riferimento alla riserva di spazi e tempi per le opposi-

zioni, presenti ad esempio all'art. 10.1 dello statuto toscano e all'art. 49 del testo umbro.

d) *Il ruolo del presidente di assemblea*. Sintomatica dello strabismo che ancora pervade l'assetto delle regioni italiane risulta talvolta essere la posizione del presidente di assemblea: pur eletto sostanzialmente a maggioranza (in tutti i casi in cui sono presenti dei quorum aggravati, questi si abbassano gradualmente in mancanza di accordo nelle prime decisioni) ad esso sono attribuiti dei ruoli crescenti che rischiano di renderlo una figura di particolare rilievo politico nelle dinamiche interne alla forma di governo, anziché potenziarne il ruolo di arbitro imparziale e il più possibile *super partes*.

Lo statuto che, paradossalmente, più insiste su una politicizzazione del Presidente del consiglio, all'interno di un'ottica di separazione rigida fra gli organi regionali è quello toscano. Si tratta di un caso di particolare interesse per comprendere appieno i rischi derivanti da dispositivi eterodiretti rispetto all'impianto della forma di governo, poiché quello Toscano è il testo statutario che ha riconosciuto in maniera più netta sia l'opposizione consiliare sia il portavoce.

Lo statuto toscano dispone prima di tutto che al Presidente della Giunta non venga attribuito diritto di voto (art. 31.3) quanto alla scelta di quello del Consiglio (nonché dell'ufficio di Presidenza), nonostante il fatto che il primo faccia parte di diritto dell'assemblea rappresentativa. Inoltre al Presidente del Consiglio vengono attribuiti compiti di particolare rilievo soprattutto per quanto riguarda la programmazione dei lavori, che diviene di sua diretta competenza (art. 13.2), pur con il concorso dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei Capigruppo e sentite le priorità della Giunta. Il tenore letterale della disposizione è rafforzato dalla disposizione di cui all'art. 17.2, secondo cui la conferenza dei capigruppo «collabora» con il Presidente e con l'Ufficio di Presidenza per l'organizzazione dei lavori.

Infine, lo statuto toscano assegna al Presidente dell'assemblea anche la facoltà di chiedere al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni sullo stato di attuazione delle politiche regionali, in tal modo rafforzando non di poco anche il suo potere politico quanto alla messa in discussione dell'operato della Giunta in maniera diretta, ponendosi non solo come terminale fra i due organi ma anche come soggetto di impulso.

A prescindere dall'efficacia futura di queste disposizioni esse mettono in evidenza la volontà di disegnare un nuovo ruolo del Consiglio regionale a fronte del netto rafforzamento della giunta in seguito all'elezione diretta dei presidenti, in un'ottica di separazione – quasi ostile – fra gli organi che passa dal potenziamento del presidente del-

l'assemblea. Questa impostazione pare assai criticabile anche alla luce del ruolo che proprio il presidente di assemblea assume nel quadro comparatistico quando ci si sposta da sistemi consociativi a modelli competitivi: in questi ultimi casi, infatti, il presidente ha un ruolo di garante il più possibile imparziale e neutrale non solo e non tanto del Consiglio nei confronti delle possibili prevaricazioni della Giunta, quanto del rispetto delle prerogative dell'opposizione e della stessa maggioranza.

Rafforzarlo troppo, invece, unitamente ai quorum cedevoli per la sua elezione previsti, potrebbero portare alla reintroduzione di quel dualismo nell'indirizzo che le forme di governo moderne tendono ad eliminare, dando vita ad un presidente del consiglio che potrebbe anche configurarsi non solo come una figura di equilibrio – per quanto espressione della maggioranza – quanto come una figura di rilievo della sua stessa maggioranza da contrapporre (si badi bene, politicamente) al presidente della giunta.

\* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

### Riferimenti bibliografici

- Baldini G. - Vassallo S (2000), *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle regioni italiane*, in G. Baldini e S. Vassallo, *Elezioni, assemblee e governi regionali. 1947-2000*, fascicolo monografico della rivista «Le istituzioni del federalismo», n. 3-4, Rimini, Maggioli, pp. 533-572.
- Barbera A. - Califano L. (1997), *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. Barbera e L. Califano, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 15-29.
- Barbera A. - Morrone A. (2003), *La Repubblica dei referendum*, il Mulino, Bologna
- Barbera A. (2001), *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in Forum di Quaderni Costituzionali ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 25 settembre
- Barbera A. (2005), *L'assetto territoriale delle istituzioni regionali e locali nell'era della globalizzazione*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, Torino, Giappichelli.
- Bin R. (1976), *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, n. 3, pp. 425-471.
- Bin R. (2004), *La nuova autonomia statutaria*, Relazione al Convegno ISSIRFA *Regionalismo in bilico*, Roma, 30 giugno.
- Cacciatore F. - Lanzalaco L. (2007), *Nuovi statuti e politiche istituzionali: un'analisi comparata*, in G. Di Cosimo, *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, Eum, pp. 17-39.
- Caretti P. e Tarli Barbieri G. (2007), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli.
- Ceccanti S. (2004), *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in Forum di Quaderni Costituzionali ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 26 febbraio 2004.
- Di Giovine A. (2003), *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G. F. Ferrari e G. Parodi, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, pp. 215-226.
- Floridia A. (2005), *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 841-870.
- Fusaro C. - Rubechi M. (2005), *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in «Le istituzioni del Federalismo», n. 6, pp. 1007-1043
- Fusaro C. - Stroppiana L. (2001), *Perfezionare la "forma di governo della transizione". Composizione e collegialità della Giunta*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 1, pp. 29-56.

- Fusaro C. (1998), *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, pp. 515-526.
- Fusaro C. (2002a), *Lo spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!*, in Forum di Quaderni Costituzionali ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 3 maggio.
- Fusaro C. (2002b), *Le forme di governo regionali*, in C. Fusaro - M. Carli, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 35-158.
- Fusaro C. (2007), *Statuti e forme di governo*, in Chiaramonte A. - Tarli Barbieri G., *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, il Mulino, pp. 13-40.
- Gianfrancesco E. (2007), *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, 2008.
- Guzzetta G. (2003), *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in Forum di Quaderni Costituzionali, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- Lombardi G. (2001), *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in Aa. Vv., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè.
- Morrone A. (2002), *Può il Friuli-Venezia Giulia fare "marcia indietro" sulla forma di governo regionale?*, in Forum di Quaderni Costituzionali ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 7 luglio.
- Morrone A. (2003), *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in «Le Regioni», n. 6, pp. 1269-1279.
- Musella F. (2009) *Governi monocentrici*, Bologna, il Mulino.
- Olivetti M. (2004), *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 2-3, pp. 435-462.
- Pertici A. (1998), *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in Le Regioni, n. 5, pp. 1055-1083.
- Petrillo P. (2006), *Le forme di governo regionale con particolare riferimento al riequilibrio del sistema di poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, il Mulino, pp. 57-90.
- Rotelli E. (1967), *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè.
- Rubechi M. (2005a), *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in «Quaderni Costituzionali», n. 1, pp. 147-150
- Rubechi M. (2005b), *Commento all'art. 10 (Ruolo delle minoranze)*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 77-81;

- Ruggeri A. (2006), *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 Forum di Quaderni Costituzionali (www.-forumcostituzionale.it), 26 gennaio.
- Scoppola P. (1997), *La Repubblica dei Partiti*, Bologna, il Mulino.
- Timiani M. (2006), *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in «Quaderni Costituzionali», n. 2, pp. 340-344.
- Vassallo S. (1994), *Il Governo di Partito in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Vigevani G.E. (2005), *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma di governo e forma di governo "standard"*, in «Le Regioni», n. 4, pp. pp. 606-619.
- Volpi M. (2004), *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in «Le Istituzioni del Federalismo», n. 2-3, pp. 399-414;