Associazione Gruppo di Pisa

Convegno annuale
Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia
Bergamo, 6 – 7 giugno 2014

GENNARO FERRAIUOLO

POTERI E LIVELLI DI GOVERNO STATALE E REGIONALE

SOMMARIO: *Premessa*. – **I. La nozione di forma di governo e il suo riferimento all'ambito regionale.** – 1. Forma di governo, forma-tipo di Stato, sovranità. – 2. Forma di governo e sistema dei partiti. – 3. Partiti, autonomia, territorio. – **II. La forma di governo regionale tra differenziazione e uniformità.** – 1. La differenziazione: limiti giuridici, praticabilità politica, funzionalità istituzionale. – 2. Il modello a Presidente eletto, tra (neo) parlamentarismo e (iper) presidenzialismo. – 2.1. La "contestualità" della elezione di Consiglio e Presidente, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014. – 3. L'*efficienza* della forma di governo a Presidente eletto. – 3.1. Alcuni indicatori relativi all'esercizio della funzione legislativa regionale. – **III. Dai poteri regionali ai rapporti tra livelli di governo.** – 1. Vecchi e nuovi problemi. – 2. La trasformazione dei partiti regionali, tra territorializzazione e personalizzazione. – 2.1. Due vicende esemplificative. – 3. Dinamiche partitiche e rapporti tra livelli di governo. Un interessante studio di caso. – *Osservazioni conclusive*.

I. La nozione di forma di governo e il suo riferimento all'ambito regionale.

1. *Forma di governo, forma-tipo di Stato, sovranità.* – Si è discusso, in dottrina, sulla utilizzabilità della nozione di forma di governo per i livelli territoriali diversi da quello statale. Se ci si volesse addentrare in tale questione, sarebbe necessario, probabilmente, un approccio distinto per ciascuna categoria di enti costituenti la Repubblica, non potendosi omettere la considerazione di quelli che sono i tratti connotativi della forma di Stato, intesa come piano su cui si intersecano i profili attinenti al rapporto tra autorità e libertà (sovranità-popolo) e quelli riferiti alla distribuzione territoriale del potere (sovranità-territorio, relazione che alcuni autori riconducono al cd. "tipo di Stato")[1].

Le definizioni della forma di governo guardano essenzialmente ai *rapporti* (o alla *disciplina giuridica dei rapporti*) che intercorrono tra «organi supremi»[2], tra organi

[1] Sulla distinzione tra forma e tipo di Stato cfr. C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di Governo. Corso di Diritto costituzionale comparato*, II ed., Napoli, 2007, p. 194 ss.; F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, 1990, nota 14.

[2] Cfr. L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 2594.

partecipanti alla funzione di indirizzo politico[3], tra «organi costituzionali»[4], tra «organi di vertice»[5], tra «i poteri pubblici più elevati»[6]. Il riferimento è sempre, dunque, a organi a contatto, più o meno diretto, con l'idea di sovranità: «la caratteristica essenziale di questi organi, in una parola, è la *sovranità*, che fra di loro viene *ripartita*»[7].

Simile rilievo potrebbe risultare di scarsa importanza ai fini che qui interessano laddove si ritenga che le definizioni in parola assumano sempre e consapevolmente, quale loro oggetto, la dimensione statale. E, tuttavia, va segnalato il dato per cui il riferimento a tale dimensione sia quasi sempre scontato, insieme alla pressoché costante declinazione della forma di governo in rapporto alla (e in funzione della) forma, appunto, dello Stato[8]; elementi questi che confermano il legame tra le nozioni in parola e l'idea di sovranità.

Di conseguenza, la ricollocazione della categoria a livello sub-statale potrebbe richiedere una valutazione preliminare sulla imputabilità di quote di sovranità in capo agli enti territoriali costituenti la Repubblica, il cui esercizio sarebbe rimesso ai loro organi di governo; e, dunque, sulla possibilità di qualificare questi ultimi come organi costituzionali, in quanto tali sovrani, indipendenti, necessari, indefettibili.

In questa prospettiva sembrava ragionare Mortati quando riconduceva il problema della natura degli organi regionali ai caratteri della forma di Stato: il rango costituzionale dei primi veniva negato dall'autore in virtù del carattere territorialmente indiviso della sovranità in un ordinamento a base regionale (non federale) quale quello italiano[9]. Si tratta di una impostazione in cui si riflette la distinzione "classica" tra Stato regionale e Stato federale, che aveva orientato anche il dibattito in Assemblea costituente. In quella sede, l'opzione federale veniva esclusa «non solo per il timore da molti prospettato in riguardo all'unità politica dello Stato […] ma anche perché le inevitabili interferenze, che le Regioni sarebbero portate ad esercitare *a titolo di sovranità*, quali Stati membri, nei congegni dello Stato centrale, finirebbero per essere d'intralcio a quell'unità di intenti e a quella speditezza di azione, che sono indispensabili nell'ora presente […]»[10].

Tale tesi deve naturalmente essere sottoposta a verifica nel contesto normativo-costituzionale attuale, tenendo in particolare conto delle revisioni del Titolo V, Parte II

---

[3] Cfr. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, *Annali*, III, Milano, 2010, p. 540.

[4] Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 3.

[5] Cfr. M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2010, p. 5.

[6] Cfr. G. AMATO, *Forme di Stato e forme di Governo*, Bologna, 2006, p. 15.

[7] Così P. BARILE, *Istituzioni di Diritto pubblico*, V edizione, Padova, 1987, p. 132.

[8] Si tratta di un dato chiaramente riscontrabile anche nella manualistica italiana (sia sufficiente, in questa sede, il riferimento al testo di C. PINELLI, *Forme di Stato*, cit.) e confermato da più approfonditi studi sul tema: cfr., tra i tanti, F. CUOCOLO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, p. 492 ss.; M. OLIVETTI, *Forme di Stato e di governo*, in *Il Diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. 6, p. 508 ss.; L. ELIA, *Forme di Stato*, cit.

[9] Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1995, p. 525 ss.

[10] Sono parole di G. AMBROSINI, *Le autonomie regionali,* in P. Ciarlo – M. Villone (a cura di), *Materiali della Repubblica. Assemblea costituente,* vol. 1, tomo II, Reggio Emilia, 1991, p. 171 (mio il corsivo).

della Costituzione, del 1999 e del 2001. In tema, un punto di ancoraggio è rappresentato senz'altro da quella giurisprudenza costituzionale che sembra mantenere sullo sfondo delle proprie argomentazioni una distinzione tra Stato federale e Stato regionale che si salda, in qualche misura, con il binomio sovranità-autonomia: «attraverso la utilizzazione del termine "sovranità", ci si riferisce alla pretesa attribuzione alla Regione di un ordinamento profondamente differenziato da quello attuale e, invece, caratterizzato da istituti adeguati ad accentuati modelli di tipo federalistico, normalmente frutto di processi storici nei quali le entità territoriali componenti lo Stato federale mantengono forme ed istituti che risentono della loro preesistente condizione di sovranità». Una declinazione a livello substatale della sovranità è «estranea alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali», ed evoca «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale»[11].

La pronuncia in cui si afferma tale linea argomentativa (sentenza n. 365 del 2007) ha sollevato non poche perplessità tra gli studiosi[12]. Non tanto, invero, per gli esiti decisori cui perviene, quanto piuttosto per i percorsi argomentativi seguiti. Senza entrare nel merito di temi di ampissimo spessore teorico, che chiamano in causa il complessivo ripensamento di nozioni di ampissimo spessore teorico quali la sovranità[13], deve prendersi atto di un dato: la Corte costituzionale, in termini abbastanza netti, proietta l'ordinamento italiano nella dimensione Stato regionale/autonomia; conseguenza coerente di simile premessa dovrebbe essere quella di negare agli organi politico-rappresentativi delle Regioni la qualificazione di organi costituzionali.

Il fattore che potrebbe mettere in crisi questa ricostruzione è rappresentato dal riferimento costituzionale alla nozione di "forma di governo", ricompresa, proprio con

[11] I passaggi sono ripresi dalla sentenza della Corte costituzionale n. 365 del 2007. In senso analogo si veda la precedente decisione n. 306 del 2002, dove si afferma che «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano [...] nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità».

[12] Sulla decisione cfr. O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Regioni*, n. 1, 2008, p. 227 ss.; P. CARETTI, *La "sovranità" regionale come illusorio succedaneo di una "specialità" perduta: in margine alla sent. della Corte costituzionale n. 365/2007*, in *Regioni*, n. 1, 2008, p. 219 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il tabù della sovranità e gli «istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale»*, in *www.federalismi.it*, n. 22, 2007; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al "federalismo" dal basso*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4039 ss.; A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4045 ss.; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 4052 ss.; A. ANZON DEMMIG, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale, In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte Costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 21 dicembre 2007.

[13] Cfr. L. ELIA, *Forme di Stato*, cit., che parla di «crisi della sovranità» (p. 2593) da intendersi, più precisamente, come «crisi dello Stato nazionale sovrano» (p. 2595). Sul tema, più in generale, v. tra i tanti G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto costituzionale*, n. 1, 1996, p. 3 ss.; N. MATTEUCCI, *Lo Stato moderno. Lessico e percorsi*, Bologna, 1997, p. 81 ss.; G. BERTI, *Sovranità*, in *Enc. Dir., Annali*, I, p. 1067 ss.

riferimento alla dimensione regionale, tra i contenuti necessari degli Statuti[14]. Ribaltando lo schema di ragionamento sin qui illustrato, è lecito interrogarsi sulla possibilità di risalire dal richiamo normativo alla forma di governo alla sovranità (*rectius*: a frammenti di sovranità). In altri termini, anziché muovere dalla natura degli organi regionali per ammettere o escludere l'utilizzabilità della nozione, desumere il rango costituzionale dei primi dal richiamo dell'art. 123 Cost. alla forma di governo della Regione. Tale lettura, tuttavia, si scontra – oltre che con i riferiti argomenti di ordine sistematico rinvenibili nella giurisprudenza della Corte – anche con il "pressappochismo" e la "contraddittorietà" che sembrano contraddistinguere gli interventi rivolti alla positivizzazione della categoria in esame[15]. Da qui le cautele manifestate in dottrina in ordine alla possibilità di «assegnare alle norme riguardanti la forma di governo regionale e alla giurisprudenza costituzionale sull'art. 123 […] una portata più ampia, capace di proiettarsi anche sul terreno della forma di governo statale»[16]. Tesi questa che risulta in qualche modo speculare a quella per cui la nozione di forma di governo – il cui tratto connotativo è dato dal suo indagare, in chiave relazionale, gli organi a più diretto contatto con l'esercizio della sovranità – solo con una certa approssimazione e con adeguati accorgimenti si presta a essere utilizzata per gli ordinamenti delle Regioni[17].

Alcuni autori hanno cercato si superare i profili di problematicità di una formula che sembra oramai entrata, a pieno titolo, nel lessico della dottrina e della Corte costituzionale[18] (anche prima delle innovazioni introdotte dalla l. cost. 1/1999). Ad esempio, attraverso una valorizzazione della categoria dell'indirizzo politico: «essenziale affinché sia utilizzabile la nozione di forma di governo è che l'ente considerato sia

[14] Sul punto v. M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 577 ss. L'autore propone una completa ricognizione dei riferimenti normativi e giurisprudenziali alla nozione anteriori alla l. cost. n. 1/1999 (p. 575 ss.), riconoscendo però a questi ultimi un rilievo poco significativo dal punto di vista sistematico.

[15] Si tratta delle formule utilizzate da M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 583.

[16] M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 578.

[17] Così M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 540, nota 15. L'autore ritiene che «di "forma di governo" si possa parlare, propriamente, solo a proposito di ordinamenti statuali» e che «solo per ellissi, dunque, questa categoria analitica può essere usata […] per le autonomie territoriali». Nello stesso senso v. pure M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 6; P. COSTANZO, *Art. 30-38, l. n. 142/90*, in G. Branca – A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 128 (supplemento)*, Bologna-Roma, 1996, p. 437, nota 6, che, in riferimento alla dimensione comunale e provinciale, sottolinea come la categoria possa essere utilizzata soltanto «in modo atecnico e parziale»: solo a livello statale, infatti, «la nozione di forma di governo, intesa come tecnica di allocazione ed esercizio del potere, può tenere conto di tutte le manifestazioni di esso, comprese la funzione giudiziaria e l'eventuale controllo di costituzionalità»; pertanto, «anche in riferimento alle regioni, per cui pure, a differenza degli enti locali, è possibile l'individuazione di un autonomo potere legislativo, l'impiego della nozione non sembrerebbe completamente calibrato». Cfr. anche S. STAIANO, *Il nuovo Sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, 1998, p. 51 ss., dove si segnala «il rimarchevole mutamento di senso che essa [la nozione di forma di governo] subisce nella trasposizione dagli assetti del potere centrale agli ordinamenti derivati». In merito, v. pure le osservazioni critiche di Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, p. 97 ss.

[18] Anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale non mancano invero cautele nel riferimento alla nozione, come segnala ancora M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 577 ss., in particolare nota n. 248.

titolare di una funzione di indirizzo politico, il che [con riferimento alle Regioni] è ormai pacifico in dottrina»[19]. Proprio chi muove da simili premesse evidenzia però la poliedricità di una nozione che può essere assunta tanto in una valenza "ristretta", "interna", "meramente organizzativa" quanto in una "lata", tendenzialmente corrispondente a quella di «"regime politico" e non solo come disciplina delle relazioni tra esecutivo e legislativo»[20]. È chiaro che dall'affermarsi, in concreto, dell'una o dell'altra nozione dipenderà la configurazione istituzionale dell'ente Regione (nonché della stessa forma di Stato).

Una lettura estensiva della forma di governo, fondata sull'esistenza di una pluralità – in senso territoriale – di indirizzi politici che si affiancano a quello statale, non dovrebbe essere però elemento da affermare in termini aprioristici ma da desumere dalla conformazione normativo-istituzionale di un Ente. In effetti, la risalente riflessione della dottrina che suffraga quella lettura aperta faceva leva sulla "esponenzialità" degli enti, intesa essenzialmente come capacità di *rappresentare* gli interessi generali di una comunità territorialmente delimitata[21]. Il sacrificio – più o meno intenso – della attitudine rappresentativa degli organi politici regionali non dovrebbe pertanto essere neutrale rispetto alla posizione degli enti all'interno della complessiva architettura repubblicana: quanto maggiormente si intende esaltare la seconda – anche ricorrendo a formule evocative quali *forma di governo*, *forma di Regione*, *indirizzo politico* – tanto più andrebbe preservata e valorizzata la prima (sul punto si tornerà *infra*, I, § 2.1).

Le molteplici possibilità interpretative che si aprono di fronte alla categoria "forma di governo regionale" sembrano ad ogni modo suggerire che le problematiche sin qui prospettate non assumono un rilievo esclusivamente nominalistico e teorico. Al di là dell'esigenza di definire i contorni delle competenza statutaria fissata nell'art. 123 Cost., ci sono due specifici punti su cui si ritiene necessario, ai fini che in questa sede interessano, concentrare l'attenzione.

Si è detto come, nella ricchissima riflessione scientifica in materia, il discorso sulla forma di governo si leghi – in alcuni casi fino a sovrapporsi – a quello sulla forma di

---

[19] Così M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 126 e, a sostegno della tesi, la bibliografia citata in nota 188.

[20] Così, ancora, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 127 ss., il quale ascrive il richiamo che l'art. 123 Cost. fa alla forma di governo alla seconda dimensione, ammettendo uno spazio – non necessario ma possibile – attraverso cui lo statuto «possa sia stabilire i fini generali dell'ente Regione, sia spingersi a prevedere nuovi diritti e doveri dei cittadini nei confronti della Regione» (p. 134). La forma di governo di cui parla l'art. 123 risulterebbe in tal modo «una clausola generale o un concetto giuridico indeterminato. […] Una "valvola" che consente di adeguare alla evoluzione storica il contenuto della competenza dello statuto regionale ordinario » (p. 135).

[21] Cfr. in tal senso T. MARTINES, *Consiglio regionale*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1961, p. 269 e M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, p. 578. Sul punto cfr. L. RONCHETTI, *Le assemblee regionali nella forma di governo regionale*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, 2012, p. 307 ss., che sottolinea lo stretto nesso che tiene insieme funzione legislativa, funzione di indirizzo politico e ruolo dei Consigli regionali. In chiave problematica, sul tema, v. pure A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 765 ss.

Stato. Quest'ultima si rivela fattore condizionante della preliminare scelta dei moduli organizzativi del potere, che devono essere coerenti con i fini sottesi alla forma di Stato; il rendimento delle formule organizzative retroagisce poi, a sua volta, sulla forma di Stato, inverandola o rischiando di comprometterne l'essenza[22]. Accettato il riferimento alla "forma di governo regionale", occorre chiedersi a cosa la stessa sia funzionalizzata. In altri termini, la valutazione della dimensione organizzativa regionale va analizzata da una prospettiva "neutra" o in funzione della piena realizzazione di un preciso assetto ordinamentale? L'assetto ordinamentale da prendere eventualmente in considerazione, va riferito alla forma-Stato o a una pretesa forma-regione?

Da un diverso – ma connesso – punto di vista, occorre invece chiarire se, entro quali limiti e con quali eventuali adattamenti, possano essere trasposti, a livello regionale, alcuni degli schemi analitici elaborati in relazione alla forma di governo statale. Più specificamente, nella prospettiva di una relazione cui si richiede di indagare la forma di governo "in senso lato", superando una mera classificazione formale dei rapporti tra poteri e organi regionali e statali, si dovrà valutare in che termini è possibile o necessario valorizzare l'incidenza che le dinamiche partitiche esercitano sui modelli normativi.

2. *Forma di governo e sistema dei partiti.* **–** Il rapporto tra forma di governo e sistema dei partiti è da molti anni al centro della riflessione costituzionalistica. In Italia, le posizioni che maggiormente hanno influenzato il dibattito restano quelle espresse da Leopoldo Elia nel noto studio del 1970.

Il suo approccio, teso a ricondurre il sistema partitico (dato insuscettibile di diretta disciplina giuridica) tra gli elementi qualificanti (in senso giuridico) la forma di governo[23], non ha ricevuto sempre adesioni piene e incondizionate. Nei fatti, però, è difficile riscontrare ricostruzioni che neghino in radice il nesso esaltato da Elia. Alcuni autori hanno così cercato di distinguere tra un rilievo "interno" e uno meramente "esterno", non incidente sul piano strutturale (né tantomeno sulla dimensione classificatoria) ma solo su quello funzionale[24]; ciò anche al fine di delimitare gli ambiti di

[22] L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Milano, 1970, p. 635 ss. In termini generali, cfr. sul tema A. ADSERÀ – C. BOIX, *Constitutions and Democratic Breakdowns*, in J.M. Maravall – I. Sanchez-Cuenca (a cura di), *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*, Cambridge, 2008, p. 247 ss.

[23] Tale assunto è stato oggetto di ripensamento da parte dell'Autore: cfr. L. ELIA, *Forme di Stato*, cit., p. 2600: «nello studio delle forme di governo assumono particolare rilievo le situazioni condizionanti il loro funzionamento (ad es. contesto partitico) […]. Preferisco parlare, a scanso di equivoci, di situazioni condizionanti anziché di elementi costitutivi come mi ero espresso nella voce *Forme di governo* del 1970»; va comunque notato che l'autore mantiene, nell'analisi dei diversi "tipi" (p. 2602 ss.), la distinzione tra governi parlamentari a "bipartitismo rigido" (Regno Unito), a "multipartitismo temperato" (Germania e Spagna) e a "multipartitismo esasperato" (Italia, anche dopo il 1993); per cui sembra – pur di fronte alla riferita affermazione di principio – che l'elemento partitico conservi comunque un peso non secondario sulla dimensione – se non strutturale – quantomeno classificatoria.

[24] V., ad esempio, G. AMATO, *Forme di Stato*, cit., p. 68 ss., che – da questo punto di vista – distingue tra elementi *costitutivi* e *condizionanti*.

competenza propri della scienza giuridico-costituzionalistica da quelli pertinenti ad altre discipline.

Da questo punto di vista anche chi di recente, nel rivendicare la «autonomia del diritto come disciplina scientifica», ha escluso i partiti politici dalla «griglia definitoria e analitica della forma di governo», ha mostrato comunque diffidenza verso quell'eccesso di tecnicismo che rischia di condurre a un non desiderabile isolamento del giurista[25]; ammettendo che «per la comprensione dell'oggetto nella sua unitarietà (e cioè delle concrete, storiche, esperienze giuridico-politiche) sia indispensabile il riferimento tanto alla struttura quanto al funzionamento, sicché va accuratamente evitato quello che potremmo chiamare errore olistico, che si commette quando si pretende di esaurire il processo conoscitivo nell'accertamento della sola struttura o in quello del solo funzionamento»[26]. In altre parole, il piano del *sistema politico-istituzionale*, «quale che ne sia l'effettiva estensione, non è affatto estraneo allo studioso di diritto costituzionale», pur richiedendo «griglie analitiche diverse da quella approntata per la classificazione delle forme di governo»[27].

In questi termini, dunque, la considerazione del sistema partitico mantiene rilievo, dall'ottica costituzionalistica, pur se spostata, appunto, dal piano della struttura a quello del funzionamento. Si consideri, nella medesima prospettiva, che elementi quali i sistemi elettorali (senz'altro "interni" alla nozione di forma di governo) «replicano, più di quanto non anticipino, le strutture dei sistemi politici entro i quali agiscono», venendosi a instaurare, per tale via, una reciproca implicazione tra i due piani di cui è difficile non tener conto. Se è vero che i sistemi politico-partitici «si danno i sistemi elettorali che maggiormente convengono loro, sebbene, poi, il sistema elettorale prescelto retroagisca sul sistema politico che lo ha voluto»[28], potrà teoricamente mantenersi una distinzione netta tra le due dimensioni ma sarà poi arduo, nella pratica, ricondurre determinate connotazioni dell'oggetto d'indagine – *unitariamente considerato* – all'una o all'altra.

Il problema che rischia di rimanere insuperato è quello relativo all'inadeguatezza della metodologia giuridica rispetto all'indagine dei sistemi partitici; questione che non dovrebbe però impedire al giurista di «assumere distinzioni e specificazioni elaborate in altri campi scientifici»[29]. L'interdipendenza che verrebbe ad instaurarsi tra diversi settori del sapere sarebbe invero circolare. Anche ai fini di un corretto approccio storico si è invocata la necessità di «recuperare gli spazi di un rapporto costruttivo tra discipline diverse», di «superare i troppo rigidi confini e stabilire un circuito aperto tra storia, diritto e scienze sociali»; «non è possibile definire le strutture concrete della democrazia e il loro reale funzionamento senza attingere alla riflessione dei giuristi e degli scienziati

[25] M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 552 ss.

[26] M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 567.

[27] M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, p. 556; l'autore torna sul punto in ID., *Westminster e White House: i due paradigmi*, in *Teoria Politica*, Annali III, Madrid, 2013, p. 198-199.

[28] M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 573.

[29] Secondo l'invito riconducibile a L. ELIA, *Governo,* cit., p. 638.

della politica»[30]. La stessa analisi politologica rischia di approdare a risultati parziali se omette la considerazione della cornice normativa in cui trovano svolgimento determinate dinamiche. Da una prospettiva connessa ai temi affrontati nella presente relazione, si ritiene ad esempio che un'indagine sul posizionamento dei partiti cd. etnoregionalisti lungo l'asse centro-periferia (ovvero sul «grado in cui essi radicalizzano le richieste di autogoverno rispetto al centro dello Stato», secondo una scala che contempla i livelli del *protezionismo*, *autonomismo*, *federalismo* e *separatismo*)[31] non possa non tener conto dei caratteri del tipo di Stato (accentrato, regionale, federale) nell'ambito del quale quei partiti operano. Ciò in quanto la *radicalità* dell'istanza partitica dovrebbe assumere un rilievo da valutare in termini, oltre che assoluti, anche relativi.

Va infine ricordato – anticipando alcune considerazioni che saranno riprese *infra*, II, 2 – che proprio in riferimento al modello transitorio e "preferenziale" di forma di governo delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, alcune delle più interessanti intuizioni della dottrina sulla qualificazione dello stesso appaiono legate non alla lettura del dato normativo astrattamente considerato, ma prefigurandone il rendimento in relazione al contesto politico in cui avrebbe trovato concreta applicazione.

Muovendo da queste premesse, le strade attraverso cui è possibile valutare l'incidenza dei sistemi partitici sulla forma di governo paiono essenzialmente due.

Alcuni spunti di recente valorizzati dalla dottrina, consentono di ritenere le convenzioni costituzionali il «veicolo attraverso il quale attribuire al sistema dei partiti, da cui la convenzione procede, quella natura di "condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica" nella determinazione della forma di governo»[32]. Il riconoscimento delle convenzioni come fonti è prospettata come «questione dogmatica, attinente cioè a ogni specifico ordinamento»[33]. Per quello italiano, il dato costituzionale che fonda il riconoscimento dell'incidenza giuridica del sistema partitico sulla forma di governo statale (e dunque la configurazione del primo come elemento costitutivo della seconda) andrebbe individuato nella esiguità e nella elasticità delle regole poste in materia dalla Carta del 1948: è tale conformazione della normativa costituzionale che apre la forma di governo a «fattori di determinazione partitica» decisivi dal punto di vista giuridico[34]. Il principale scoglio con cui si è dovuta confrontare tale ricostruzione è rappresentato dalla questione, in dottrina controversa, della riconducibilità delle convenzioni costituzionali al novero delle fonti del diritto.

---

[30] Così P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1946-1996*, Bologna, 1997, p. 33; naturalmente, l'autore ritiene che anche «i concetti dei giuristi e dei politologi e il concetto stesso di sistema politico abbiano a loro volta un estremo e urgente bisogno della concretezza della storia per uscire dall'astrattezza e riempirsi di contenuti» (p. 45).

[31] Cfr. sul punto la ricostruzione proposta da F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa occidentale*, Bologna, 2009, p. 43 ss.

[32] S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *www.federalismi.it*, n. 3, 2012, p. 5.

[33] S. STAIANO, *op. ult. cit.*, p. 11.

[34] S. STAIANO, *op. ult. cit.*, p. 4.

La trasposizione di un simile approccio nella dimensione regionale sconta due ulteriori ordini di difficoltà. Il primo si ricollega in qualche modo alle problematiche in precedenza richiamate: può parlarsi di convenzioni costituzionali con riferimento a ordinamenti derivati, in cui è quantomeno dubbio ritenere che operino organi, in senso tecnico, costituzionali? Detto in altra forma: qualificazione, natura e regime delle regole convenzionali sono connessi alla contiguità con l'esercizio della sovranità statale dei rapporti su cui esse vanno a incidere?[35]

Il secondo profilo su cui occorre riflettere è che se, come detto, lo spazio di determinazione partitica delle regole sulla forma di governo è direttamente proporzionale alla esiguità e alla elasticità della regolazione costituzionale in materia, negli assetti regionali si riscontra una disciplina da fonti atto delle relazioni interorganiche assai pervasiva. In luogo di un assetto costituito da norme «a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo»[36], ci si trova al cospetto di un concorso di fonti imbrigliato entro schemi alquanto rigidi. Ancora una volta, si palesano le difficoltà legate all'adattamento di una nozione – preordinata a descrivere l'organizzazione del potere in un ordinamento originario – ad ambienti diversi, in cui l'intermediazione e la sovrapposizione di una pluralità di fonti (Costituzione, Statuto, leggi statali, leggi regionali) producono un sensibile irrigidimento degli assetti regolativi.

Provando a mutare leggermente la prospettiva di analisi, si potrebbe ridimensionare il peso delle segnalate difficoltà di ordine teorico. La categoria "forma di governo" è preposta a indagare i *rapporti* o le *regole dei rapporti* interorganici? Una schematica ricognizione di alcune delle definizioni offerte dalla dottrina – priva di qualsiasi pretesa di esaustività – pone in primo piano questa potenziale duplicità di approccio: uno di tipo "relazionale"[37], di ampio respiro, e un altro, più circoscritto, che si attesta su un piano eminentemente normativo[38].

Facendo leva sul veicolo delle convenzioni costituzionali il discorso tende pur sempre a scivolare su questo secondo versante, attraverso un'estensione del catalogo delle fonti che consente di mantenere, quale esclusivo oggetto di studio, una *regola* (giuridica); anche se poi sarà inevitabile che le peculiari caratteristiche della regola convenzionale conferiscano rilievo al contesto e al modo in cui la stessa viene ad esistenza.

---

[35] Sul tema delle regole convenzionali in ambito regionale cfr. Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, p. 69 ss.; v. anche G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1997, p. 509.

[36] Cfr. L. ELIA, *Governo*, cit., p. 640.

[37] Si vedano le seguenti definizioni della forma di governo: «i rapporti che si instaurano tra due o più organi partecipanti all'indirizzo politico» (L. ELIA, *Governo*, cit., p. 634 ss.); «il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali» (C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 3); «le modalità di istituzione ed allocazione dei pubblici poteri, o meglio dei poteri pubblici più elevati» (G. AMATO, *Forme di Stato*, cit., p. 15).

[38] Cfr., ad esempio, M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 5, che definisce la forma di governo come «l'insieme delle regole scritte, consuetudinarie o convenzionali, che disciplinano i rapporti tra gli organi costituzionali»; M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 540, che si riferisce all'insieme «delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica».

Va segnalato però che proprio il principale fautore della fuoriuscita dell'indagine sulle forme di governo da quel recinto normativo considerato troppo angusto (e, per molti versi, fuorviante), non assumeva una posizione decisa in merito alla riconduzione delle convenzioni costituzionali al novero delle fonti del diritto, lasciando nella sostanza aperta tale delicata questione[39]. Sotto questo profilo è stato anzi segnalato – criticamente – che, nella costruzione di una teoria giuridica delle forme di governo che attribuisce alle convenzioni un rilievo decisivo, risulta in realtà esclusa la loro portata giuridica[40].

In effetti, ciò che per Elia pare assumere importanza decisiva, non è tanto la natura della regola convenzionale quanto piuttosto la incidenza – sostanziale – sulla forma di governo di condotte (non importa se ascrivibili a regole o a mere regolarità) che procedono da particolari connotazioni dell'assetto partitico. Sono in tal senso direttamente oggetto di attenzione quei dati concernenti i caratteri intrinseci del sistema dei partiti (*numero*, *dimensione*, *situazione, struttura – parlamentare o meno – coesione, modo reciproco di considerarsi*)[41], ovvero elementi di per sé privi di qualsiasi portata regolativa (non sono – e non possono essere – prodotti da una regola e non esprimono, in via immediata, una regola) dai quali però il giurista non potrà prescindere. L'attenzione prestata alle convenzioni non si lega alla loro (eventuale) giuridicità ma al loro essere espresse da accordi tra partiti «a loro volta provocati dal loro numero, dimensione e situazione»[42].

Sono questi, dunque, i dati *non suscettibili di diretta disciplina giuridica ma a più di un titolo giuridicamente rilevanti*. La forma di governo potrà rivelarsi condizionata – e, in taluni casi, giuridicamente connotata – dal sistema dei partiti, che inciderà sul funzionamento degli organi costituzionali e sulla conformazione dei loro reciproci rapporti: ciò sia in ragione di caratteri intrinseci del formato partitico, sia – più incisivamente – attraverso vere e proprie convenzioni costituzionali che da questo procederanno. Nel primo caso ci si muoverà sul piano del rendimento del modello

[39] Cfr. L. ELIA, *Governo*, cit., nota 20. La questione è posta in termini fortemente problematici e dubitativi: «per noi, almeno ai fini di questa ricerca, si tratta di regole di comportamento che stanno decisamente al di fuori del diritto come insieme di norme poste "secundum ordinem" e suscettibile pertanto di considerazione dommatica: queste regole, prodotte da accordi tra partiti (a loro volta provocati dal loro numero, dimensione e situazione) sono rilevanti per il diritto costituzionale, ma rimangono da esso del tutto distaccate. Tali norme non possono certo far capo ai princìpi della Costituzione […] e da un certo punto di vista, anche per non creare equivoci con la figura inglese, è opportuno non parlare nel caso nostro di convenzioni della Costituzione. Pertanto esistono alcuni tratti in comune con l'esperienza britannica che giustificano l'uso di una formula analoga: la rilevanza per il diritto di ciò che non può considerarsi *legal* (non nel senso di legislativo, ma di giuridico secondo il particolare concetto di *law*)». Peraltro, anche chi, come G.U. RESCIGNO, *Ripensando*, cit., p. 514-515, considera le convenzioni regole non giuridiche ritiene poi, senza mezzi termini, che «anche i giuristi se ne debbono occupare, una volta constatato ciò che queste regole fanno nei confronti del sistema giuridico».

[40] Così M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 540 ss., nota n. 18.

[41] Sono gli elementi richiamati da L. ELIA, *Governo*, cit., p. 638-639. Sul punto vedi pure G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, p. 74, che, nell'esprimere la necessità di «calare l'indagine sui partiti», si riferisce, in particolare alle «caratteristiche del loro modo di essere e di agire».

[42] L. ELIA, *op. ult. cit.,* p. 639, nota 20.

normativo (rispetto al quale non si ritiene si possa rimanere comunque *giuridicamente* indifferenti); nel secondo, su quello della vera e propria produzione di regole (giuridiche) che integrano il modello.

Seguendo questa lettura, le dinamiche partitiche di livello regionale possono assumere rilievo prescindendo dalla configurabilità – sul piano teorico o su quello concreto – di vere e proprie convenzioni costituzionali di ambito regionale; ad esempio nella semplice – ma non secondaria – prospettiva di esprimere valutazioni sul funzionamento degli assetti organizzativi e – se del caso – suggerire interventi volti a correggerne eventuali disfunzioni. Ma vi è di più: la conformazione delle dinamiche partitiche territoriali finisce con il rappresentare un frammento della connotazione dell'assetto del sistema partitico nazionale e il rilievo di tale frammento dovrà essere apprezzato, di volta in volta, all'interno dello specifico ordinamento analizzato. Tra le variabili in precedenza elencate potrebbe pertanto ricomprendersi anche la *strutturazione in senso territoriale* dei partiti, da mettere in stretta correlazione con le connotazioni del tipo di Stato.

Tale approccio, superando molte delle questioni teoriche innanzi poste, consente di attribuire alla dinamiche partitiche territoriali un rilievo non limitato alla dimensione endoregionale ma inteso anche a coglierne l'intreccio con quelle di ambito statale (con riflessi, dunque sulla forma di governo dello Stato). Una prospettiva, sembra, particolarmente congeniale ad un'indagine che ha quale oggetto "poteri e livelli di governo statale e regionale".

3. *Partiti, autonomia, territorio.* **–** Tra i diversi e persistenti fattori di crisi e incompiutezza del regionalismo italiano viene spesso evocata la mancata strutturazione di dinamiche partitiche di livello regionale:

> «le perduranti fortissime divaricazioni a livello nazionale fra i diversi schieramenti politici hanno per lunghi periodi influito molto sulla stessa dialettica politica nelle Regioni, indotta a conformarsi a quella nazionale, se non ad operare in funzione di sostegno strumentale nella sorda lotta politica in corso a livello statale. La stessa degenerazione clientelare delle istituzioni regionali e locali in alcune realtà territoriali è stata considerata a lungo come una forma di anomalo radicamento politico finalizzato al sostegno (vero o falso che fosse) di linee nazionali di lotta politica»[43].

Nello stesso senso, si evidenzia come «ancora oggi l'organizzazione territoriale dei partiti vede nell'articolazione regionale un livello tutto sommato poco significativo», con la conseguenza che le elezioni regionali vengono «sempre interpretate assai più in chiave nazionale che locale»[44].

[43] U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 760.

[44] G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni per quale regionalismo (a proposito di M. Cammelli, Regioni e regionalismo: la doppia impasse)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 809-810, che prosegue: «si pensi al fatto che

Le Regioni dunque

> «non esprimono in linea di massima una apprezzabile e differenziata rappresentanza politica rispetto alle assemblee parlamentari, perché il loro elettorato non distingue i due livelli […]. Intercettano parzialmente e con difficoltà le dinamiche degli interessi di settore e dei sistemi locali a cominciare da quelli degli enti territoriali»[45].

Tali rilievi sono chiaramente posti in termini critici, come elemento di disfunzionalità nella concreta attuazione del disegno regionalistico. Di fronte ad essi occorre chiedersi quale sia il rendimento delle dinamiche partitiche territoriali che ci si dovrebbe attendere, in chiave fisiologica, in un ordinamento statuale composto (regionale o federale). In tal modo sarà anche possibile raccogliere qualche elemento che consenta di comprendere *quali partiti* vanno considerati nel quadro di un'indagine, condotta in chiave dinamica, sulla forma di governo regionale.

La dottrina costituzionalistica italiana si è soffermata, negli ultimi anni, sul rapporto tra autonomia territoriale e partiti politici: sia nel tentativo di comprendere come «la struttura costituzionale eserciti influenza sul sistema dei partiti e sulla loro organizzazione negli Stati composti»[46], sia in quello, speculare, di cogliere gli «effetti che i partiti producono sul federalismo e sul regionalismo»[47].

Proprio in relazione a questo secondo versante, si ritiene non possa ignorarsi il dato *lato sensu* "sociale" che, in qualche misura, precede il momento giuridico, muovendo dall'idea che il secondo possa liberamente plasmare il primo. «Qualsiasi ipotesi di riforma, costituzionale o legislativa, […] deve tener conto della realtà che col diritto si vuole regolare. Le norme seguono il fatto, non lo creano, nonostante la "forza" propria del diritto»; il che non significa, naturalmente, che le norme non possano tendere a «orientare la realtà verso determinati orizzonti»[48].

---

nel 2000 il risultato complessivamente negativo per il centro-sinistra portò alle dimissioni del II Governo D'Alema e lo stesso è avvenuto nel 2005, quando la forte sconfitta del centro-destra portò alla crisi del II Governo Berlusconi. Infine si debbono ricordare le dimissioni del segretario del PD Veltroni, dopo la sconfitta elettorale del centro-sinistra in Sardegna (febbraio 2009)». Tali questioni sono state già messe in evidenza dalla dottrina in riferimento all'originario disegno costituzionale (cfr., ad esempio, A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, § 14). Per un'analisi di questi profili dal punto di vista socio-politico cfr. R. SEGATORI, *Le debolezze identitarie del regionalismo italiano*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5/6, 2010, p. 451 ss.

[45] M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 680 ss.

[46] Si tratta dell'approccio seguito da R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *AIC. Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009, p. 239 ss.

[47] È questa l'integrazione analitica al contributo di Bifulco prospettata da M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti*, in *www.federalismi.it*, n. 9, 2013, p. 4.

[48] Così, in relazione al dibattito sulla legge elettorale, A. MORRONE, *Quale riforma elettorale?*, in *www.federalismi.it*, n. 5, 2014, p. 2; nello stesso senso, ma sullo specifico terreno del regionalismo, v. pure. ID., *Per un "progetto di Regione"*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2, 2010, p. 53-54. Si condividono, dunque, le avvertenze di A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, p. 223-

Tra i piani richiamati esiste dunque un rapporto di reciproca implicazione e influenza (come si è messo già in evidenza, ad esempio, in merito al legame tra sistema partitico e disciplina elettorale, con il primo che esprime, forse più di quanto non subisca, la seconda), che si rifletterà sulla coerenza, sulla congruità rispetto ai fini, sulla efficienza degli assetti istituzionali.

Tale tipo di approccio sembra sostenere le ricostruzioni che, partendo dagli studi di stampo filosofico e politologico dedicati al tema del riconoscimento e della sistemazione della plurinazionalità negli ordinamenti democratici[49], hanno individuato, tra le diverse funzioni del federalismo, anche quella di assicurare la coesistenza, in un medesimo ordinamento, di diverse identità nazionali.

In questa chiave, è stata prospettata la distinzione tra "federalismo territoriale" e "federalismo plurinazionale". Il primo si presenta come «una forma di organizzare il potere su base territoriale indipendentemente dalla composizione etnico-culturale della popolazione, al fine di assicurare una maggior efficacia al governo, maggiore prossimità ai cittadini e una garanzia dei loro diritti risultato di una nuova divisione del potere». Il secondo, invece, «intende sistemare in un medesimo spazio politico-costituzionale diverse comunità che reclamano una identità nazionale propria e rivendicano un livello di autogoverno sufficiente per garantire il suo mantenimento e il suo sviluppo». Questo tipo di federalismo si instaura in Stati la cui la «composizione nazionale non risulta definitivamente risolta ed è oggetto di dibattito politico»; esso si caratterizza, tra le altre cose, per la presenza «di forze politiche nazionaliste fortemente radicate in determinati territori e che giocano un ruolo decisivo anche nel sistema politico statale»[50].

Il dato della plurinazionalità viene dunque assunto quale elemento (giuridicamente) connotativo della forma di Stato, che si manifesta anche attraverso la strutturazione in

---

224 e, in particolare, nota n. 179: «si deve evitare di ritenere, ingenuamente, che: a) si possano prevedere in anticipo tutte le conseguenze politico-istituzionali di un intervento riformatore; b) che il fatto si lasci "disciplinare" dal diritto senza nessuna forma di reazione riflessa; c) che esista una sorta di monodeterminismo causale tra norma ed oggetto della medesima». V. pure R. BIN, *… e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 243, dove si critica un «approccio idealistico e "giacobino" alle riforme costituzionali, nella indiscussa aspettativa che con un atto di volontà normativa si possa radicalmente trasformare la società».

[49] Cfr., ad esempio, F. REQUEJO – M. CAMINAL (a cura di), *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals*, Barcelona, 2009; F. REQUEJO – M. CAMINAL (a cura di), *Federalisme i plurinacionalitat. Teoria i anàlisi de casos*, Barcelona, 2009; A. GAGNON, *Més enllà de la nació unificadora: al·legat en favor del federalisme multinalcional*, Barcelona, 2008.

[50] I passaggi riportati sono ripresi da E. FOSSAS ESPADALER, *Estado autonómico: plurinacionalidad y asimetría*, in A. Mastromarino – J. M. Castellá Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009, p. 93 ss. (mia la traduzione). Tali definizioni erano già proposte, nei medesimi termini, in E. FOSSAS ESPADALER – F. REQUEJO, *Introdución*, in AA. VV., *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodació de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, p. 11. Sul punto cfr. anche le osservazioni di R. BIFULCO, *Partiti politici*, cit., p. 273, che evidenzia come «il fattore nazionale non sia l'unica spiegazione dell'esistenza dei partiti regionali» (e, dunque, della asimmetria del sistema partitico), essendo «i fenomeni di territorializzazione del conflitto politico, non legati alla presenza di minoranze nazionali, […] sintomi di un più ampio mutamento dei processi democratici».

chiave territoriale del sistema dei partiti e vede questi ultimi incidere, dal livello periferico, sulle dinamiche della forma di governo centrale. Ancora una volta, la riflessione sulla forma di Stato, anche attraverso la considerazione del formato partitico, si ricongiunge con quella sulla forma di governo, a riprova dello strettissimo rapporto che lega le due nozioni e della conformazione della seconda in funzione dell'inveramento dei principi su cui si fonda la prima. La distinzione tra federalismo plurinazionale e federalismo territoriale fornisce anche importanti chiavi attraverso cui valorizzare l'elemento partitico nell'analisi della forma di governo e della forma di Stato: da questo secondo punto di vista, la qualificazione in senso federale o regionale (o del tipo di regionalismo o federalismo) non attiene alla sola sfera formale o nominalistica, ma può chiamare in causa anche elementi extragiuridici (verrebbe da aggiungere: *a più di un titolo giuridicamente rilevanti*)[51].

Si può così provare a fissare un primo punto in ordine alle considerazioni da cui ha preso le mosse il presente paragrafo. La presenza di partiti regionali in senso stretto (ovvero legati a specifiche aree territoriali e che sul territorio fondano la loro prima ragion d'essere) e, conseguentemente, di sistemi di partiti più o meno differenziati tra centro e periferia, non sono elementi "naturali" di tutte le esperienze di decentramento politico, ma solo di quelle che tendono a rispondere a particolari esigenze. Si delinea un *continuum* circolare tra istanze nazional-identitarie, asimmetria istituzionale e asimmetria dei sistemi partitici; laddove, invece, la presenza di partiti regionali «nei sistemi federali basati sul principio di eguaglianza fra le entità federative [...] sembrerebbe poco compatibile con la logica complessiva del sistema, o al più *potrebbe essere un indicatore della sua difficoltà di funzionamento*»[52] .

Questo non significa negare che, anche alla prospettiva del più "ordinario" federalismo territoriale, risulti congeniale «un sistema di partiti articolato su livelli distinti, nel quale la dinamica nazionale del sistema dei partiti non assorba in sé quella dei sistemi regionali e i sistemi collocati sul secondo livello possano godere di una sfera di autonomia» [53] . Si passa così dal piano dell'asimmetria a quello della integrazione/decentramento[54]: «dal punto di vista di un partito che operi sia su scala nazionale che su scala locale, un sistema federale o regionale impone l'esigenza di

[51] Da questo punto di vista, già Rudolf Smend aveva sostenuto la necessità di accantonare «tutte le teorie meramente giuridiche dello Stato federale» (R. SMEND, *Verfassung und Verfassungrecht*, München-Leipzig, 1928, ed. italiana a cura di G. Zagrebelsky, Milano, 1988, p. 186). Nella stessa prospettiva v. anche D. ELAZAR, *Exploring Federalism*, Tuscalooza, 1987, trad. it. *Idee e forme del federalismo*, Milano, 1995, p. 55 ss. e p. 146 ss.; W. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston, 1964, p. 129 s.; R. WATTS, *Typologies of Federalism*, in AA. VV., *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*, New York, 2013, p. 21. Nella dottrina italiana, è stata avanzata una proposta ricostruttiva volta a legare la distinzione tra Stato federale e Stato regionale alla esistenza o meno «di strutture della società civile, culturale, economica aventi un fondamentale radicamento e collegamento regionale (partiti, giornali, associazionismo economico e imprenditoriale)» (così B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato federale*, in S. Cassese [a cura di], *Dizionario di Diritto pubblico*, vol. III, Milano, 2006, p. 5737-5738).

[52] M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie*, cit., p. 68 (mio il corsivo).

[53] M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 67.

[54] Cfr. R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, p. 256 ss., e la bibliografia ivi citata.

conciliare prospettive politiche e programmatiche adeguate ai due livelli, evitando che l'una perda di vista l'altra e richiede un assetto organizzativo del partito che concili autonomia e responsabilità per l'unità»[55].

D'altra parte, il riferimento al territorio esprime sempre, di là da ogni altra considerazione, un'istanza di partecipazione, l'esigenza che determinati processi decisionali si sviluppino a partire da una dimensione quanto più prossima ai cittadini, in modo da garantire loro un ruolo attivo o, almeno, un più diretto e agevole controllo sull'esercizio dei pubblici poteri. In ciò si sostanzia quella che è stata considerata la valenza *assiologica* del principio di sussidiarietà[56]: se, dunque, sul piano istituzionale, l'articolazione territoriale dei pubblici poteri rappresenta, in chiave democratica, una nuova forma di divisione del potere, è evidente come ad essa risulti congeniale la presenza di partiti capaci di legarsi al territorio, non necessariamente costruendo su di esso la loro ragion d'essere ma, più semplicemente, attraverso strutture in grado di assolvere efficacemente ad una funzione di mediazione che recepisca gli impulsi provenienti dalle comunità locali. È dunque difficile ritenere che le trasformazioni che investono gli ordinamenti statuali sotto la spinta del principio di sussidiarietà non chiamino in causa, in qualche misura, anche l'organizzazione dei partiti.

È necessario, a questo punto, chiarire a quale delle due logiche – plurinazionale o territoriale – sia riconducibile l'assetto autonomistico italiano. Tale valutazione – lo si ribadisce ancora una volta – non potrà essere condotta sulla base del solo dato giuridico-costituzionale o partitico-fattuale, ma integrando le due prospettive e cogliendone la reciproca coerenza.

In questa sede è possibile offrire, su un tema di grande complessità, solo taluni spunti, aderendo alle autorevoli posizioni di chi si è mostrato critico in merito alla

> «esistenza di un diritto delle Regioni sul territorio, quale momento essenziale della loro identità. […] Le regioni prescelte non si potevano definire regioni storiche in quanto la storia non ne aveva, salvo qualche eccezione, plasmato la fisionomia, né questa fisionomia si era certamente forgiata nell'uso più che cinquantennale di ripartizioni statistiche di comodo. […] L'assenza di una tradizione storica risultava in particolare dalla carenza di esperienze di autogoverno comune e separato delle singole collettività regionali […]. L'identità delle nostre regioni non è il risultato di un processo storico, esse *non traggono origine da istituzioni a suo tempo fra loro*

[55] M. OLIVETTI, *op. ult.. cit.*, p. 68; diversamente, «una integrale nazionalizzazione dell sistema politico, combinata a logiche di tipo solo *top-down*, pare invece più conforme allo spirito di uno Stato unitario e centralizzato».

[56] Sulla «ricchezza assiologica» del principio di sussidiarietà cfr. A. D'ATENA, *In tema di presidi procedimentali del principio di sussidiarietà,* in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, 2000, p. 173 ss., che sottolinea «la *decisione di preferenza* che ne è alla base: una decisione in favore dell'ambito più vicino agli interessati» (p. 176); «l'ambito più ridotto è quello più facilmente controllabile dai cittadini. I quali sono in grado di partecipare più attivamente ed intensamente alla vita del proprio comune che a quella dello Stato. Di qui l'idea che la sussidiarietà sia strettamente legata alla democrazia [...]» (p. 175).

> *indipendenti ed ancora sensibili a questa tradizione di autogoverno o di governo separato*, ma sono state individuate e delimitate con atto dello Stato nel momento in cui questo ha convenuto di affiancare un livello ulteriore di ripartizione interna ai due già risultanti dall'esistenza di Comuni e Province […]»[57].

Una simile impostazione – riconducibile ad un «approccio istituzionale storicizzato»[58] – non porta necessariamente ad affermare, *tout court*, l'artificialità delle regioni italiane; né a negare in radice la presenza di elementi identitario-culturali (originari o progressivamente emersi) connotativi delle diverse realtà territoriali[59]; più semplicemente, spinge a ritenere che tali elementi non rappresentino il tratto fondante e giustificativo dell'assetto decentrato dei pubblici poteri, come accade invece in altri sistemi.

Le proposte di creazione di ampie macroregioni (che ciclicamente fanno la loro comparsa nel dibattito politico) confermano, in qualche misura, la mancanza di una identità in senso forte (istituzionale) degli attuali enti: se così non fosse, tali progetti non troverebbero importanti sponde nelle medesime istituzioni regionali[60], che – al contrario – sarebbero portate a contrastare la prospettiva di vedere diluite, per effetto degli accorpamenti, le proprie specificità. Al di là degli intenti propagandistici e strumentali che accompagnano simili iniziative, le stesse sembrano ascrivibili ad esigenze di efficienza e razionalizzazione, e dunque alla logica del federalismo territoriale.

Anche gli elementi di asimmetria presenti nel nostro sistema non paiono meccanicamente sovrapponibili a vere e proprie tensioni (pluri)nazionali.

---

[57] Così S. BARTOLE, *L'ordinamento regionale*, in S. Bartole – F. Mastragostino, *Le Regioni*, II ed., Bologna, 1999, p. 44 e p. 46-47 (mio il corsivo). Sul punto v. anche S. VENTURA, *Asimmetrie, competizione partitica e dinamiche centrifughe nelle nuove forme di Stato decentrate*, in S. Ventura (a cura di), *Da Stato unitario a Stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, 2008, p. 203-204, che parla di un decentramento non «avvenuto in seguito alla politicizzazione di nazionalismi sub-statali», nel quale «il territorio fu comunque organizzato […] simmetricamente in venti regioni; dunque un disegno istituzionale omogeneo emerso all'interno del patto costituente tra forze politiche nazionali».

[58] Sul quale cfr. R. SEGATORI, *Le debolezze identitarie*, cit., p. 438 ss. che si richiama in particolare agli studi di D. ZIBLATT, *Structuring the State. The formation of Italy and Germany and the Puzzle of Federalism*, Princeton, 2006.

[59] Su tali aspetti, criticamente, cfr. C. DESIDERI, *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2012, §§ 3 ss.; A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, in *www.federalismi.it*, n. 13, 2012, p. 7 ss., che ritiene le Regioni italiane «storiche o quantomeno storicizzatesi» (p. 15). In merito, si vedano i dati offerti da R. SEGATORI, *Le debolezze*, cit., p. 459 ss.

[60] Da ultimo, l'idea delle macroregioni è stata rilanciata sia dal Presidente della Regione Campania sia da quello della Regione Lombardia (cfr. *www.regioni.it*, n. 2459 del 17 marzo 2014). In materia si registra anche la presentazione di due disegni di legge costituzionale, su cui cfr. le osservazioni di S. MANGIAMELI, *Audizione davanti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle questioni connesse al regionalismo ad autonomia differenziata*, in *www.issirfa.cnr.it*, 26 marzo 2014.

In primo luogo, le diverse ragioni della specialità solo in parte possono ricondursi ad elementi identitari (sempre nel senso sopra riferito): si è di fronte a fattori geografico-morfologici, economici, storico-bellici, oltre che linguistici e culturali. Se, nella valutazione della persistenza delle originarie giustificazioni della specialità, sono proprio questi ultimi che paiono mantenere, a giudizio della dottrina, una certa attualità, è anche vero che gli stessi assumono rilievo soprattutto nel loro legarsi a «zone di confine, cui si aggiungono particolari problemi transfrontalieri (che peraltro potrebbero riguardare anche alcune Regioni ordinarie settentrionali)»[61]. Nella stessa ottica, è stata addirittura riscontrata una coincidenza di *ratio* tra l'autonomia speciale e la differenziazione *ex* art. 116, co. 3 Cost., ove la seconda «sia intesa come riconoscimento di una capacità di perseguire meglio in autonomia sia obiettivi di sistema […] sia obiettivi di carattere locale (v. tutela linguistico-culturale)»[62].

Questo primo ordine di ragioni è confortato dal carattere tendenzialmente recessivo della specialità, che si mostra destinata più ad essere riassorbita (per effetto delle dinamiche dell'ordinamento o della sua modificazione formale) che non ad affermarsi come linea di frattura sulla cui composizione si costruisce e si misura la tenuta del patto costituzionale. La tendenza recessiva è stata evidenziata sia in relazione all'avanzamento dell'autonomia ordinaria prodottosi per effetto delle revisioni del 1999 e del 2001, sia sotto la vigenza dell'originario Titolo V[63]. E, d'altra parte, talune spinte nel senso della disgregazione territoriale (questioni *nazionali*?) pur prodottesi in alcune fasi dell'esperienza repubblicana – da ultimo si consideri la vicenda veneta – non si sovrappongono alle specificità di una o più regioni speciali.

Rilevante, infine, appare anche un dato quantitativo che, chiama direttamente in causa l'elemento partitico: la presenza, in determinate realtà territoriali, di veri e propri

---

[61] G. C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 254. Sulla distinzione tra «differenziazione» e «specialità» v. però G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004, p. 1128 ss., che sembra indicare più una prospettiva da valorizzare che non un assetto già definito e compiuto (cfr. pure ID., *Le autonomie speciali: una risorsa costituzionale da valorizzzare*, Trieste, 26 maggio 2014, in *www.cortecostituzionale.it*, p. 8 ss.).

[62] G. C. DE MARTIN, *op. ult. cit.*, p. 255. Insiste maggiormente sul l'elemento identitario S. MANGIAMELI, *Audizione*, cit.: l'autore distingue nettamente la specialità – legata a fattori identitari – dalla differenziazione asimmetrica, connessa ad una dimensione esclusivamente funzionale. Anche in questa ricostruzione i riferimenti preminenti sembrano legati a connotazioni morfologico-geografiche (carattere insulare, posizione transfrontaliera), in nome delle quali si delineano due diverse tipologie di regioni speciali: quella "meridionale" e quella delle regioni alpine.

[63] Cfr., ad esempio, G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali*, cit., p. 1119-1120: «Il dibattito sulle Regioni a Statuto speciale, prima delle leggi di riforma degli ultimi anni, aveva messo in rilievo che i connotati della specialità si erano via via appannati sia dal punto di vista delle giustificazioni storico-politiche originarie, sia sotto il profilo della loro concreta differenziazione dei loro ordinamenti in confronto con quelli delle Regioni ordinarie. […] La riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione […] ha portato alle estreme conseguenze questo processo ineluttabile […]»; nello stesso senso v. P. CARETTI, *La "sovranità" regionale*, cit., p. 224-225. In tale scenario possono al limite registrarsi momenti di "difesa" dell'asimmetria-specialità più che di "rilancio" della stessa (come accade in altre esperienze costituzionali: cfr. S. VENTURA, *Asimmetrie*, cit., p. 199 ss.).

partiti regionali – da tenere distinti dai partiti di ambito non statale (*non State wide parties*) – va letta e apprezzata anche in ragione della consistenza dei partiti in questione e della «rilevanza demografica ed economica della Regione in cui essi riscuotono il loro consenso»[64]. Poco significativi, da una prospettiva generale, appaiono gli elementi di asimmetria del sistema partitico pur riscontrabili in alcune Regioni a statuto speciale[65].

Alla luce di tali elementi (riservandomi di offrire nel prosieguo dello scritto ulteriori elementi e precisazioni, in particolare sulla posizione e sul ruolo nelle dinamiche politiche del principale *non State wide party* italiano, *infra,* III, 2.1), si ritiene di poter ascrivere l'ispirazione di fondo dell'assetto autonomistico italiano ad una logica "territoriale": «il territorialismo assume principalmente il ruolo di una tecnica di organizzazione del potere politico»[66]. In ragione di ciò, la presenza di partiti regionali in senso stretto potrebbe assumere il significato di una divaricazione rispetto al modello (da valutare, eventualmente, nella sua effettiva portata qualitativa e quantitativa); per contro, l'impianto regionale/federale richiederebbe di essere supportato da un formato partitico adeguatamente decentrato, «nel quale la dinamica nazionale del sistema dei partiti non assorba in sé quello dei sistemi regionali e i partiti collocati sul secondo livello possano godere di una sfera di autonomia, oltre che della possibilità di partecipare alle decisioni del partito di livello federale, al tempo stesso armonizzandosi con esso»[67].

È partendo da queste premesse che si cercherà dunque di ricostruire, in chiave anche dinamica, gli assetti della forma di governo regionale.

II. La forma di governo regionale tra differenziazione e uniformità

1. *La differenziazione: limiti giuridici, praticabilità politica, funzionalità istituzionale*. – Parlare della forma di governo regionale, a distanza di quindici anni dall'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, vuol dire assumere come termine di riferimento un modello, per come plasmato dalla giurisprudenza della Corte e dai legislatori statutari, sostanzialmente unitario: quello "a presidente eletto"[68].

---

[64] M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie*, cit., p. 62; l'autore fa notare, ad esempio, come siano evidentemente non comparabili la posizione del partito catalano *Convergencia i Unió* e quella della *Union Valdotaine*.

[65] Cfr. U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio*, cit., p. 758-760.

[66] Così P. CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2001, p. 779.

[67] M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 67.

[68] Cfr. sul punto 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*, cit., p. 30 ss. Eccezioni a tale modello si riscontrano in Valle d'Aosta, dove è prevista la nomina consiliare dell'Esecutivo affiancata dall'istituto della fiducia costruttiva (legge regionale n. 21 del 2007; cfr. A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta*, in *op. ult. cit.*, p. 268 ss.; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, 2008, p. 185 ss.); e in Trentino-Alto Adige, anche in conseguenza della peculiare struttura di tale Regione (art. 36 dello Statuto; per le province autonome di Trento e Bolzano cfr. invece l'art. 4, co. 2, 3 e 4 della l.

Ci si trova di fronte ad un contenuto dell'autonomia declinato in chiave di uniformità piuttosto che di differenziazione. Sul punto molti autori hanno evidenziato come gli spazi concretamente aperti dalla revisione costituzionale alla prospettiva di un'articolazione dell'assetto politico-organizzativo diversa da regione a regione risultassero invero ben più circoscritti di quanto non si potesse dedurre dalla lettura isolata dell'art. 123 Cost., e ciò in virtù di diversi ordini di considerazioni.

Ai limiti di carattere propriamente giuridico[69] si affiancherebbero infatti intensi condizionamenti politici[70], destinati anch'essi a spingere le soluzioni statutarie nella direzione della uniformità. In particolare, si è ritenuto difficile immaginare il superamento di un modello imperniato sull'elezione diretta del Presidente – e sulle conseguenze implicate da tale scelta – attraverso un procedimento statutario che contempla sempre l'eventualità di un referendum: è altamente improbabile la conferma da parte dei cittadini di una soluzione normativa che si sostanzia nella «rinuncia a una potestà a torto o a ragione considerata di sommo rilievo»[71]. Prova di ciò sarebbe l'esperienza friulana del 2002, che ha visto la bocciatura «a furor di popolo […] della sostituzione dell'elezione diretta con un meccanismo indiretto di c.d. *indicazione*»[72]. Sulla univocità di senso di quella vicenda può invero nutrirsi qualche dubbio. Se è vero infatti che la legge statutaria è stata bocciata dal 73,06% dei votanti, va anche ricordato che questi corrispondono appena al 16,42% degli aventi diritto al voto, avendo di questi ultimi partecipato alla consultazione soltanto il 23,06%. Si tratta dunque di dati che

---

cost. n. 2/2001 e la legge provinciale statutaria Trento n. 2/2003; sul punto v. M. COSULICH, *Trentino-Alto Adige*, in *op. ult. cit.*, p. 292 ss.).

Numerosi gli studi monografici di recente dedicati al tema della forma di governo regionale: cfr. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, 2010; S. CATALANO, *La «presunzione di consonanza». Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano, 2010; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Milano, 2010; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma,, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli, 2010.

[69] Su questo versante l'intensità del vincolo costituzionale è stato ricostruito – sia prima sia dopo l'affermazione delle note linee giurisprudenziali della Corte costituzionale – in modo diverso dai singoli autori. Particolarmente stringente, ad esempio, l'impostazione di C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri (cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, 2007: «in apparenza si tratta di una delle innovazioni più rilevanti della riforma: sembra affidare la suprema scelta organizzativa della comunità politica regionale al legislatore statutario. […] Ma è poco più di un'illusione ottica, tuttavia, ad un'analisi attenta» (p. 14); «l'autonomia statutaria in materia di forma di governo va considerata […] come la libertà di *integrare* il modello costituzionalmente previsto ovvero di decidere di sostituirlo per aspetti importanti […], ma nel rispetto *in tutti i casi* di vincoli di omogeneità precisi» (p. 22). Sul punto, cfr. anche M. RUBECHI, *Forma di governo e sistema elettorale*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, 2013, p. 47 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 379 ss.; F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova, 2012, p. 57 ss.

[70] Cfr. C. FUSARO, *Statuti*, cit., p. 17; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 378; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 506.

[71] C. FUSARO, *loc. ult. cit.*

[72] C. FUSARO, *loc. ult. cit.*, nota n. 6.

testimoniano molto di più il disinteresse dei cittadini dalle vicende istituzionali della Regione che non la percezione, da parte degli stessi, della essenzialità dell'elezione diretta[73].

Tema diverso – ma connesso ai primi due profili segnalati – concerne invece la valutazione sull'opportunità (entro i limiti di possibilità offerti dal sistema) di una differenziazione delle forme di governo, includendo in tale nozione anche il sistema elettorale. Su tale versante è stata ritenuta disfunzionale una frammentazione delle discipline e, di conseguenza, si è valutata in termini non negativi la scarsa creatività (giuridicamente imposta, politicamente inevitabile e, comunque, di fatto affermatasi) manifestata dalle regioni nella seconda stagione statutaria. Tali posizioni muovono dall'esigenza di evitare di sottoporre il sistema politico nazionale a spinte alla disarticolazione, questione di rilievo di cui si trova conferma anche da un raffronto con esperienze straniere pur connotate da un elevato grado di decentramento politico[74].

Simili premesse possono ritenersi condivisibili. Nel riferirle alle trasformazioni del regionalismo italiano sembra però trascurarsi un dato: le segnalate esigenze si manifestano in una dimensione tanto orizzontale (rapporto tra assetti organizzativi territoriali) quanto (e in alcuni casi ancor più) verticale (rapporto tra assetti organizzativi territoriali e statale). Di norma, l'esperienza comparata mostra che la forma di governo dello Stato si trova tendenzialmente riprodotta a livello territoriale[75].

In Italia, dunque, eventuali scostamenti dal modello a Presidente eletto potrebbero rappresentare, al tempo stesso, una disarticolazione tra livelli regionali e un riallineamento di alcuni di essi con quello centrale, ricomponendo una frattura

[73] Nel 2007, con la legge regionale n. 21, la Val d'Aosta ha previsto l'investitura consiliare dell'Esecutivo. In tale ipotesi non è stata avanzata alcuna richiesta di referendum confermativo, pur possibile ai sensi dell'art. 15, co. 4 e 5 dello Statuto speciale: nel caso di specie, sarebbe stata necessaria l'iniziativa di 1/15 degli elettori della Regione (non di 1/50) in quanto l'atto era stato approvato a maggioranza dei 2/3 del Consiglio regionale.

[74] In tal senso v. già le considerazioni di G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1999, p. 422; di recente cfr. A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero" a un regionalismo "preso sul serio"? Una riflessione sull'esperienza regionale*, 2 ottobre 2012, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 18 ss., dove l'autonomia in materia di forma di governo e legislazione elettorale delle Regioni viene definita "innaturale": «la scelta compiuta dalle Regioni di riprodurre nel complesso il modello di forma di governo delineata non è un motivo di sorpresa. Conferma l'opinione di quanti ritenevamo che solo una scelta ideologica poteva portare a ritenere un *vulnus* ai principi del federalismo il mancato riconoscimento di una di una autonomia delle Regioni nella determinazione della forma di governo» (nello stesso senso v. già ID., *La "Elezione diretta" dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1999, p. 572 ss.). Sul punto v. anche A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2005, p. 202 ss., che valuta in termini positivi il basso profilo mantenuto dagli interventi dei legislatori regionali in tema di forma di governo e di sistema d'elezione, in quanto scongiura «grossi problemi di funzionalità in ambito sistemico».

[75] Cfr., ad esempio, R. BALDUZZI – P. COSTANZO, *Commento alla legge 25 marzo 1993, n. 81. Artt. 3-11*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione (art. 128 suppl.)*, Bologna, 1996, p. 960, nota 4; A. DI GIOVINE – M. SICLARI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. Luciani – M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995, p. 222 ss.

prodottasi proprio per effetto della legge costituzionale n. 1 del 1999[76]. È infatti quest'ultima ad avere segnato una divaricazione tra centro e periferia, riferibile tanto al piano della forma di governo restrittivamente intesa, quanto alla formula elettorale, quanto infine al profilo (anch'esso riconducibile alla competenza regionale in materia elettorale) della cd. "struttura della votazione"[77]. Da quest'ultimo punto di vista, si considerino ad esempio le anomalie che sistemi di accreditamento politico schizofrenici generano sul *cursus honorum* (e quindi sul ricambio) delle classi dirigenti: nel nostro ordinamento hanno a lungo coesistito un livello regionale fondato, in linea di massima, sul meccanismo disgregativo delle preferenze e uno statale imperniato sul dispositivo accentratore di liste bloccate (e, prima, dei collegi uninominali)[78]. Rispetto a tale problema, sembra senz'altro preminente la ricerca dell'omogeneità tra livello statale e regionale più che di quella tra regioni, se è vero che il verso fisiologico della carriera politica dovrebbe essere verticale (dalla periferia al centro o, di recente, anche dal centro alla periferia) e non orizzontale (da Regione a Regione).

Emerge qui, invero, un problema di metodo delle riforme, attinente prima di tutto all'ordine – forse logico oltre che giuridico – delle stesse; problema che segna la vicenda istituzionale italiana degli ultimi vent'anni, coinvolgendo tutti i livelli territoriali. Da un lato, si è cercato di incidere sulla forma di governo statale attraverso interventi sulla normativa elettorale, talvolta forzando la logica di fondo del modello parlamentare sancito in Costituzione. Il disegno di legge elettorale all'esame del Parlamento (il cd. *Italicum*, A.S. n. 1385, approvato dalla Camera dei deputati il 13 marzo 2014) rappresenta l'ennesimo tentativo in questa direzione: di là da ogni valutazione su specifici profili (entità delle soglie – di maggioranza e di sbarramento – e modalità di espressione del voto), l'idea di fondo che sembra ispirare il progetto è la retorica del "conoscere chi governerà la sera stessa delle elezioni"[79].

---

[76] Cfr. A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2, 2003, che attribuisce alla legge di revisione la responsabilità di aver alterato «il consueto standard di circolazione dei modelli fra centro e periferia».

[77] Tale nozione esprime il «tipo di voto disponibile all'elettore» (cfr. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale. L'universo dei sistemi elettorali misti*, Bologna, 2005, p. 20).

[78] Il problema è segnalato, ad esempio, da Pietro Ciarlo, nell'intervista rilasciata alla rivista telematica *www.dirittiregionali.org* (cfr. *Il regionalismo visto da Pietro Ciarlo*, a cura di Anna Trojsi, 5 maggio 2011): «il nostro sistema partitico ed elettorale è ormai schizofrenico. Per il Parlamento ed il Governo il massimo del verticalismo, per le autonomie territoriali il massimo del particolarismo. Nel *cursus honorum* del consigliere regionale c'è la spregiudicata raccolta delle preferenze non solo per essere eletto, ma anche per offrire (servilmente) un incentivo al "nominatore" di riferimento»; sul punto v. pure P. CIARLO, *Il modello elettorale italiano e l'anomalia del voto di preferenza*, in AA. VV., *La riforma elettorale*, Firenze, 2007, p. 212 ss.

[79] Sul punto cfr. G. AZZARITI, *La riforma elettorale*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 2, 2014, p. 5; M. VOLPI, *Gli apprendisti stregoni dell'Italicum*, in *www.costituzionalismo.it*, 17 aprile 2014.

Le vicende, anche (e soprattutto) recenti, delle principali forme di governo parlamentari europee mostrano in modo chiaro come le diverse formule elettorali utilizzate, per quanto selettive, non siano mai congegnate nel senso di assicurare, sempre e comunque, una immediata individuazione della maggioranza parlamentare e della compagine governativa. È noto che nel Regno Unito, all'esito delle elezioni del 2010,

Dall'altro lato, la dimensione locale è stata spesso pensata, prima che nell'ottica di ricercare soluzioni confacenti a ruolo e funzioni degli enti territoriali, come laboratorio nel quale sperimentare, anticipare, rafforzare o semplicemente dare sfogo ad una impostazione maggioritaria, imperniata sul rafforzamento del vertice monocratico dell'Esecutivo, che – per molteplici resistenze – riusciva a penetrare nella dimensione statale con una certa fatica. Esemplificative, in tal senso, le vicende dei primi anni Novanta: nonostante la "minaccia" referendaria pendesse anche sulla formula elettorale del Senato, il Parlamento è intervenuto solo a livello comunale, ossia laddove erano in gioco assetti politici che non lo toccavano direttamente. È stato il carattere "esogeno" del mutamento normativo a rendere lo stesso praticabile; non è un caso, da questo punto di vista, che anche il colpo decisivo inferto alla formula proporzionale prevista per l'elezione delle Camere sia arrivato non dalla decisione parlamentare ma da quella referendaria.

Ci si è mossi, dunque, con un'andatura a strappi, fatta di repentine fughe in avanti e inattesi recuperi delle logiche che si intendeva superare; ma, soprattutto, priva di una coerente visione d'insieme prima pensata, poi messa in opera nelle sedi e attraverso i procedimenti adeguati ai piani normativi sui quali occorreva effettivamente incidere[80]. Ne sono derivati una disarticolazione – sul piano organizzativo – dei livelli di governo ed effetti che hanno forse aggravato la destrutturazione del sistema partitico che si intendeva contrastare.

Alla luce di tali considerazioni, si ritiene di poter temperare la nettezza delle riferite posizioni dottrinali, evitando di escludere *a priori* l'opportunità di interventi regionali

si è dovuto procedere alla formazione di un governo di coalizione tra Conservatori e Liberali: in assenza di un partito forte della maggioranza assoluta dei seggi, la composizione politica del nuovo governo non risultava del tutto scontata (cfr. G. CARAVALE, *"England does not love coalitions"? Referendum, elezioni e bilancio del primo anno di governo di coalizione nel Regno Unito*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2011, p. 18 ss.). Dopo le elezioni tedesche del 22 settembre 2013, Angela Merkel – pur avendo l'alleanza CDU-CSU ottenuto circa il 43,4% dei voti e il 49% dei seggi della Camera bassa – ha dovuto aprire complesse trattative: il 31 ottobre veniva annunciata la formazione di un governo di grande coalizione tra CDU/CSU e SPD; il 16 dicembre – dopo un referendum interno tra gli iscritti del SPD – veniva solennemente sottoscritto un accordo di coalizione; infine, il 17 dicembre, il *Bundestag* eleggeva il cancelliere federale. Il Governo vedeva così la luce a distanza di quasi tre mesi dalle elezioni (cfr. G. RIZZONI, *I contratti di coalizione nella Repubblica Federale Tedesca fra politica e diritto*, in *Rivista telematica giuridica dell'AIC*, n. 1, 2014, p. 1 ss.). Anche in Spagna, recenti sondaggi mostrano una crisi del tradizionale bipartitismo PP-PSOE e l'ascesa della terza e quarta forza politica di ambito statale (IU e UPD), oltre che dei tradizionali partiti nazionalisti baschi e catalani, che potrebbero ottenere risultati tali da renderli in futuro decisivi per gli equilibri governativi; in passato, i partiti nazionalisti di ambito non statale hanno già fornito l'appoggio esterno ad esecutivi privi del sostegno della maggioranza assoluta del *Congreso de los Diputados* (cfr. J. PUJOL, *Memòries [III]. De la bonança a un repte nou [1993-2011]*, Barcelona, 2012, in particolare p. 11 ss., 31 ss. e 63 ss.; M. CAMINAL, *Nacionalisme i partits nacinals a Catalunya*, Barcelona, 1998, p. 134 ss.; A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero. La Spagna dalla periferia al cuore dell'Europa*, Bologna, 2005, p. 118 ss.).

[80] Sull'uso "congiunturale" delle riforme costituzionali cfr. A. RUGGERI, *Devolution, "controriforma" del Titolo V e uso congiunturale della Costituzione, ovverossia quando le «ragioni» della politica offuscano la ragione costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 24 aprile 2003; G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni*, cit. p. 814 ss.

innovativi, laddove tesi a recuperare l'armonia (perduta) tra assetto statale e locale, tanto più se legati alle peculiarità dei contesti territoriali di riferimento[81].

Se, in tale direzione, troppo stringenti potevano apparire i vincoli posti dalle nuove regole costituzionali in materia di forma di governo, una maggiore libertà di azione si sarebbe potuta riscontrare sul piano della disciplina elettorale, che peraltro, «contenendo le regole del rapporto (genetico) tra corpo elettorale e organi della rappresentanza, si situa al livello della normazione sugli organi costituzionali e quindi entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo»[82]. In tal modo, affiancando i congegni previsti a livello statutario, sarebbe stato possibile operare in chiave di contenimento dei pericoli di degenerazione (in senso personalistico, plebiscitario, clientelare, corruttivo) che si manifestano a livello del singolo sistema regionale[83].

Se si eccettua la legislazione della Regione Toscana, anche su tale terreno si assiste a interventi tutto sommato marginali[84], volti in linea di massima: a) a limare l'entità delle clausole di sbarramento; b) a definire l'entità del premio di maggioranza e della eventuale quota di consiglieri a garanzia delle opposizioni; c) a ridimensionare la componente maggioritaria (*rectius*: personale-presidenziale) della formula attraverso una spalmatura del cd. listino sul sistema delle preferenze. Si conferma dunque, nel complesso, una struttura portante di natura proporzionale su cui si innestano i correttivi del premio di maggioranza (distorsivo dell'impianto di partenza) e delle soglie di sbarramento[85].

Al di là delle posizioni che si assumano rispetto alle questioni segnalate (portata dei vincoli giuridici; portata dei vincoli politici; opportunità della differenziazione), l'elemento dell'uniformità dell'impianto di fondo degli assetti organizzativi regionali va assunto come dato di fatto. Dato che sembra invero confermato anche se si allarga lo spettro dell'indagine, aderendo all'indicazione di chi considera «limitativo uno studio della forma di governo che, attento essenzialmente alla disciplina dei rapporti tra gli organi politici della Regione ed alla distribuzione tra essi della funzione di indirizzo

[81] Aperto alla prospettiva della diversificazione, soprattutto in chiave di superamento della formula a presidente eletto, si mostra ad esempio L. ELIA, *Introduzione*, in M. Olivetti, *Nuovi Statuti*, cit., p. XIV.

[82] Così M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 572.

[83] Ancora una volta, la scelta delle modalità di espressione del voto potrebbe legarsi a fattori quali il grado di permeabilità del sistema partitico alle infiltrazione di stampo clientelare o criminale; o al funzionamento dei partiti politici nella dimensione territoriale e, dunque, alla loro capacità di offrire selezioni efficaci in vista di eventuali candidature "bloccate".

[84] Cfr. C. FUSARO – M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 6, 2005, p. 1042, che osservano – sembrerebbe criticamente – come «nemmeno il più benevolo degli osservatori, nella vicenda delle nuove regole della rappresentanza nelle Regioni […], riuscirebbe a rilevare tracce di operoso fervore da parte di legislatori decisi a dimostrare quanto opportuno sia stato, da parte del costituente del 1999, riconoscergli nuovi e importanti ambiti di autonomia».

[85] La tendenza più significativa che emerge da siffatti interventi è dunque quella dell'avanzamento del voto di preferenza. Scelta questa che non sembra riconducibile a lungimiranti visioni di sistema ma solo all'obiettivo di preservare il principale canale di derivazione dei consiglieri chiamati ad approvare le leggi elettorali regionali. Questi ultimi si garantiscono, in tal modo, maggiori *chances* di rielezione o, comunque, la possibilità di far pesare in altre sedi i "pacchetti" di voti di cui sono portatori.

politico, non tenesse conto adeguatamente di quelle parti dello Statuto che pure "esterne" a tale disciplina, sono destinate a condizionarla»[86].

Oltre ai profili direttamente connessi alle relazioni tra gli organi a contatto con la funzione di indirizzo politico e alla loro organizzazione interna (si pensi, in particolare, a istituti quali il voto iniziale sul programma; il gradimento consiliare sulle nomine dell'Esecutivo; le mozioni di censura, anche individuali; lo statuto delle opposizioni consiliari), vi sono almeno altri due piani su cui intervenire senza alterare il nucleo connotativo della formula a Presidente eletto: a) la disciplina degli organismi regionali che, pur se esterni al circuito dell'indirizzo politico, possono assumere un ruolo di contenimento del Presidente e della sua maggioranza, o in chiave di "integrazione" della rappresentanza politica di ambito regionale (i Consigli delle autonomie locali), o in chiave di garanzia (gli organi di garanzia statutaria); b) gli istituti di partecipazione (di enti locali e cittadini: principalmente referendum e iniziativa legislativa).

Non ci si propone, in questa sede, di offrire una ricostruzione analitica delle previsioni formali con cui gli statuti (unitamente alle leggi regionali e ai regolamenti interni dei Consigli) disciplinano i profili segnalati, in alcuni casi più direttamente riconducibili al campo di indagine di altre relazioni. Ad una impressione generale, sembra tuttavia che – anche guardando a tali aspetti – non risulti significativamente alterata la omogeneità di fondo del modello, né sul piano formale né tantomeno su quello della effettività. Per un verso, è nota la debolezza giuridica degli istituti più direttamente connessi ai rapporti Presidente-Consiglio; né i CAL né gli organi di garanzia statutaria paiono aver assunto un rilievo significativo nelle dinamiche degli ordinamenti regionali[87]. Infine, per gli strumenti di partecipazione contemplati dagli statuti, in alcuni casi innovativi e interessanti, ci si trova spesso di fronte ad una limitata implementazione legislativa e, comunque, ad una modesta utilizzazione concreta[88].

---

[86] G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2004, p. 698. Sul punto v. anche A. SPADARO, *Profili generali della forma di governo calabrese*, in C. Salazar – A. Spadaro (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Calabria*, Torino, 2013, p. 36 ss.

[87] Sul rendimento degli organi di garanzia statuaria cfr. le perplessità manifestate da C. NAPOLI, *Gli organi di garanzia statutaria nella legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2008, p. 194 ss.; D. BALDAZZI, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, p. 865 ss.; A. MASTROMARINO, *Gli organi di garanzia statutaria nelle regioni a regime ordinario: uno sguardo d'insieme*, in *Nomos*, n. 1-2, 2008, p. 29 ss.; G. M. DI NIRO, *Il Consiglio delle autonomie locali e gli organi di rilevanza statutaria*, in M. Ruotolo – G. Serges (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, p. 161. Anche sull'effettivo rendimento dei CAL non mancano posizioni critiche: cfr. G. M. Di NIRO, *op. ult. cit.*, p. 153 ss.; S. GAMBINO, *Rapporti fra Regione Calabria ed enti locali*, in C. Salazar – A. Spadaro (a cura di), *Lineamenti*, cit., p. 282; M.S. LOIODICE, *Il Consiglio delle autonomie locali nella regione Puglia: un organo necessario, ma scomodo*, in *www.issirfa.cnr.it*, novembre 2013.

[88] Sui referendum regionali cfr. M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione, Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, p. 71 ss.; F, PASTORE, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generalizzazione»*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, Napoli, 2008, p. 1611 ss. Sul rendimento dell'istituto referendario, nette le osservazioni

2. *Il modello a Presidente eletto, tra (neo) parlamentarismo e (iper) presidenzialismo*. – Il discorso sulla potenziale diversificazione non va posto in termini astratti, ma in relazione ai fini istituzionali dell'ente (profilo dell'efficienza) e alla ricerca di un equilibrio soddisfacente tra poteri della Regione (profilo della garanzia). La lente prospettica attraverso cui si è prevalentemente guardato alla forma di governo regionale è quella della concentrazione del potere determinata dalla torsione monocratica. In rapporto ad essa andavano pensati efficaci strumenti di riequilibrio, riconducibili fondamentalmente a due strade (concorrenti o alternative): l'indebolimento del Presidente e il rafforzamento del Consiglio.

È questa la traccia che sembra scandire la lunga fase di elaborazione degli statuti di seconda generazione (invero, non ancora conclusasi), come si evince dal dibattito politico, dottrinale e dalle più importanti questioni di legittimità con cui si è dovuta confrontare la Corte costituzionale. In tale quadro, una delle principali critiche rivolte ai legislatori statutari si è appuntata sulla incapacità di muovere in direzione della seconda delle strade segnalate – il rafforzamento del Consiglio – senza mettere necessariamente in discussione le modalità d'investitura del Presidente e le conseguenze alla stessa legate (strada divenuta peraltro sempre più stretta in ragione dei paletti via via posti dalla Corte in punto di legittimità)[89].

Una valutazione su tali aspetti, destinata a chiamare in causa il rendimento effettivo del modello (e le sue eventuali disfunzioni), richiede la preliminare considerazione dell'idea di fondo sottesa alla formula a presidente eletto. Un inquadramento della stessa ricorrendo alle distinzioni classiche risulta invero non semplice, oscillandosi tra connotazioni parlamentari e presidenziali, tra elementi di natura monista e altri di natura dualista[90].

L'obiettivo del legislatore costituzionale del 1999 sembra quello di garantire il massimo della governabilità innestando su un assetto (in partenza) parlamentare forti

---

di M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria*, cit., p. 46: «alla propensione all'innovazione in questo settore corrisponde l'aridità della prassi partecipativa: il referendum regionale rimane una tigre di carta». In senso analogo, sugli istituti di partecipazione in generale e, più nello specifico, sull'iniziativa legislativa popolare, cfr. M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012, p. 176 ss.: non avendo gli Statuti delineato «nuovi percorsi di cittadinanza consapevole e democratica […] le conseguenze, facilmente prevedibili, saranno […] quelle di un ridottissimo utilizzo degli strumenti partecipativi» (p. 177). In termini generali, sul tema v. anche G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 3, 2009.

[89] Cfr. C. FUSARO, *Statuti*, cit., p. 36 ss.; R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle regioni*, relazione al convegno "Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma della riforma", 31 agosto 2004, in *www.issirfa.cnr.it*, § 3 del *paper*.

[90] Dalla angolazione monismo-dualismo l'ambiguità può riscontrarsi sia seguendo le ricostruzioni che guardano alla legittimazione degli organi (cfr. ad esempio C. PINELLI, *Forme di Stato*, cit., p. 150 ss.) sia quelle che prendono in considerazione, in chiave funzionale, le dinamiche (e gli "incentivi") che tendono alla concentrazione o alla divaricazione dei centri di potere (in tal senso v. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, 196 ss.). Sul binomio monismo-dualismo cfr. pure M. VOLPI, *Libertà e autorità*, cit., p. 79 ss.

congegni normativi di stabilizzazione[91], che in altri sistemi procedono spontaneamente dal formato del sistema dei partiti e dalle convenzioni da questi ultimi prodotte. L'orizzonte sarebbe quello di un modello Westminster integralmente prodotto da fonti *legal* (nell'accezione britannica del termine)[92]: una elezione diretta del Presidente della Giunta che consente di superare il conferimento della fiducia iniziale; la concentrazione del potere di scioglimento anticipato nelle mani del vertice dell'Esecutivo (anche se non si esclude che, in teoria, lo stesso possa essere utilizzato dall'assemblea legislativa in chiave di auto-scioglimento); la spinta a creare un *continuum* tra maggioranza consiliare e Presidente, cercando di garantire al secondo il controllo sulla prima (in tal senso operano infallibili congegni elettorali *majority-assuring*; ancora, la minaccia rappresentata dal meccanismo delle dimissioni-scioglimento; il potere di nomina e revoca degli assessori in teoria utilizzabile anche come strumento di premialità/sanzione dei *back-benchers*; il dato per cui il Presidente è componente del Consiglio).

Si tratta, come evidente, di congegni che sostengono tutti l'esigenza della "governabilità", cui si ispira la complessiva strutturazione formale delle relazioni interorganiche; al punto che eventuali momenti di razionalizzazione (nei modelli parlamentari contemplati in funzione della stabilità degli esecutivi) andrebbero qui immaginati anche – o soprattutto – in chiave di recupero del ruolo dell'assemblea e della sua funzione rappresentativa.

Il modello da cui si è tratta ispirazione è però quello nel quale – più che in altri – le dinamiche partitiche funzionano, allo stesso tempo, da fattore non solo di stabilizzazione ma anche di bilanciamento del sistema[93]. L'investitura del Primo Ministro è inscindibilmente legata alla *leadership* di partito ed è da quest'ultima che deriva il suo ferreo controllo sulla maggioranza parlamentare. Per la stessa ragione, il partito ha anche una funzione di contenimento del *Premier*, che sa che dovrà, necessariamente e costantemente, mantenerne la guida e il sostegno. Parallelamente, l'Opposizione si struttura in senso forte per la sua compattezza, anch'essa frutto del formato bipartitico:

[91] Cfr. M. RUBECHI, *Forma di governo*, cit., p. 45, ad avviso del quale il modello transitorio-preferenziale introdotto dalla l. cost. n. 1/1999 «si muove all'interno della famiglia delle forme di governo parlamentari».

[92] In materia v. A. V. DICEY, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, X ed., London, 1960, p. 469 ss.; G. TREVES, *Convenzioni costituzionali*, in *Enc. Dir.*, X, Milano, 1962, p. 524 ss. Sul punto cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 230; A. DEFFENU, *Forme di governo*, cit., p. 219 ss., che parla (in termini critici) di «un tentativo di "decodificazione" del sistema politico inglese, tramutato in più comprensibili regole scritte».

[93] Cfr. S. STAIANO, *Il nuovo sindaco*, cit., p. 82 ss., che sottolinea il peso che, nella prospettiva del bilanciamento della forma di governo, può assumere il «complessivo sistema di bilanciamenti esterni o interni/esterni»; a tali elementi si deve sempre guardare con attenzione «se si vuole avere una visione sistemicamente corretta e non correre il rischio di conformare un figurino istituzionale astratto, privo di consistenza teorica e incapace di leggere la forma di governo nel suo disporsi dinamico».

prescindendo dalla conformazione degli istituti formali, è dubbio che la medesima forza possa essere assunta da una semplice «pluralità di minoranze»[94].

In virtù di questi elementi Elia, nonostante la chiara impronta monocratica e personalistica del parlamentarismo britannico, individuava nel naturale collegamento tra Esecutivo, partito di maggioranza (in ambiente bipartitico) ed elettori il fattore che consente a questi ultimi di «determinare *men and measures* in un'estensione che è esclusa per gli elettori degli altri Paesi», assicurando una efficace sintesi tra democrazia di investitura e di operazione; e, nonostante questo, lo studioso non rinunciava ad esprimere comunque alcune perplessità nei confronti «di uno *status* privilegiato dell'esecutivo che eccede, in qualche modo, le esigenze di efficienza»[95], da qualcuno addirittura qualificato in termini di "dittatura elettiva"[96].

Oltre che nel senso appena indicato, l'incidenza dei fattori di determinazione partitica evitano anche un eccessivo irrigidimento della forma di governo, assicurando quella duttilità di fondo che rappresenta una delle virtù dell'assetto parlamentare e che consentono alla stessa di adattarsi alle contingenze politico-elettorali che di volta in volta si determinano. Per quanto il dato consolidato nell'esperienza del Regno Unito sia quello di governi monocolore di legislatura, non mancano casi – sia pure eccezionali – di avvicendamento alla guida dell'Esecutivo (provocati da crisi, più o meno traumatiche, della *leadership* partitica seguite dalle dimissioni del *Premier*, o dalla sfiducia parlamentare); o di governi di coalizione, da cui escono rimodellate alcune delle regolarità di solito assumibili come tratti connotativi di quel modello[97].

In queste ultime ipotesi, nella veste di strumento di mediazione tra elettori, partiti e istituzioni e, al contempo, di responsabilizzazione del Governo, al ruolo dei partiti e del programma elettorale si affianca – e in parte si sovrappone – l'accordo di coalizione post-elettorale. Si tratta di uno strumento ricorrente negli assetti parlamentari, con cui – ancora una volta – si delega alle dinamiche partitiche una funzione di stabilizzazione e di limite/responsabilizzazione, allorquando l'esito elettorale – pur se determinato da una formula altamente manipolativa come quella *plurality* – non rende immediata la individuazione della compagine governativa. Al punto che, ad esempio nel sistema tedesco, l'istituto è ritenuto da alcuni espressione di una vera e propria convenzione costituzionale, che «ha permesso ai meccanismi di investitura del governo definiti dalla

---

[94] L'espressione, riferita al contesto partitico delle regioni italiane, è ripresa da M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria*, cit., p. 40.

[95] L. ELIA, *Governo*, cit., p. 650.

[96] Così L. HAILSHAM, *The Dilemma of Democracy: Diagnosis and Prescription*, London, 1978, p. 127.

[97] Si pensi alle modalità di investitura iniziale del Governo, alla conformazione del potere di scioglimento anticipato e, addirittura, al ruolo della Camera alta nel procedimento legislativo: rispetto ai tre profili evidenziati particolarmente interessanti sono le vicende dell'attuale Governo di coalizione tra Conservatori e Liberali, determinatosi per effetto dei risultati elettorali del 2010. Anche dal punto di vista politologico, si rileva come il "direttismo", «vale a dire l'idea che la scelta del governo dipenda direttamente – ed immediatamente – dalle indicazioni degli elettori, […] non equivale a un esautoramento dei partiti parlamentari, che restano formalmente depositari della nomina del governo e che, nei passaggi più burrascosi, hanno rivendicato questa loro funzione» (M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari, 2006, p. 27 s.).

Legge Fondamentale di funzionare come un orologio. Lo dimostra l'efficienza del sistema […] nel produrre governi stabili […]: su questa base i cancellieri della Repubblica federale sono stati sempre eletti al primo scrutinio con la richiesta maggioranza assoluta dei componenti del *Bundestag*»[98].

Di fronte allo snaturamento del parlamentarismo che il modello regionale determina, si potrebbe essere tentati di ricondurre quest'ultimo alla logica presidenziale. Il principale elemento che spinge in questa direzione è rappresentato dalla operatività (ritenuta meramente teorica) della clausola *simul simul*, che – nonostante il formale collegamento del rapporto di fiducia/consonanza – finisce con il rendere di fatto autonomi e a durata fissa l'esecutivo e il legislativo[99].

Anche a seguire questa ricostruzione, sarebbero comunque evidenti i punti di scollamento dall'idealtipo di partenza. La stabilità si regge pur sempre sulla potenziale minaccia rappresentata dalle dimissioni-scioglimento che, per il riflesso esercitato sull'effettiva autonomia degli organi, può assumere un rilievo che non necessariamente si riduce al piano formale. Si è parlato di un assetto fondato su di un "equilibrio del terrore"[100]: ma se può ritenersi che il "terrore" sia una costante, non è detto che vi sia sempre "equilibrio", nel senso che la somma del terrore di molti (i consiglieri) potrebbe giocare un peso maggiore (in chiave di indebolimento) del terrore di uno solo (il Presidente).

Al di là di tale aspetto, che si presta a letture non enucleabili solo in astratto, è il dato della *contestualità* delle elezioni di Consiglio e Presidente – per come fino ad oggi giuridicamente intesa – che fa perdere di vista la coerenza di fondo del presidenzialismo o, più precisamente, uno dei principali elementi su cui sono costruiti, in chiave di bilanciamento, gli equilibri di quel modello. L'elezione contestuale è senz'altro implicata dalla logica del *simul simul*. E, tuttavia, la normativa transitoria della legge cost. n. 1/1999 (art. 5) e, successivamente, quella adottata da molti dei legislatori regionali, vanno molto al di là di una mera coincidenza temporale delle due elezioni.

La contestualità è intesa, infatti, in termini di rapporto di intima derivazione tra Presidente e Consiglio: qualcosa di ancora più intenso di quella "immedesimazione" che

---

[98] Cfr. G. RIZZONI, *I contratti di coalizione*, cit., p. 3 ss. e l'ampia bibliografia ivi citata. È nel sistema tedesco, dunque, che tali accordi assumono un rilievo notevole; senz'altro maggiore che nell'ordinamento britannico – dove la necessità di dover ricorrere a governi coalizionali è ipotesi rara, verificatasi peraltro proprio nella corrente legislatura, in cui Conservatori e Liberali hanno stipulato un dettagliato *coalition agreement* (cfr. C. FUSARO, *L'accordo conservative-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2010, p. 639 ss.). In ambito autonomistico, si segnala l'importante *Acord per a la transició nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya*, siglato tra i partiti *Convergència i Unió* ed *Esquerra Republicana de Catalunya* dopo le elezioni catalane del 25 novembre 2012.

[99] Cfr. P. CIARLO, *Il Presidenzialismo regional style*, in *Quadreni costituzionali*, n. 1, 2001, p. 131 ss., che ritiene che «nella effettività la responsabilità del presidente della Regione nei confronti del consiglio è, e sarà, del tutto evanescente, una sorta di finzione giuridica o di rarissima *extrema ratio*»; in senso in parte analogo O. CHESSA, *Il Presidente*, cit., p. 213 ss.

[100] Così P. CIARLO, *op. ult. cit.*, p. 132.

discende dalla unitarietà del procedimento (e della scheda) elettorale[101], e che conferisce alla rappresentanza politica regionale una connotazione "unidimensionale"[102]. Questa si costruisce – di norma – partendo dalla persona del Presidente: è dalla sua elezione che dipende l'articolazione interna dell'assemblea legislativa. I partiti/liste regionali, prima che raccogliere voti, devono avere abilità nel puntare sul cavallo vincente, perché solo da questa scelta dipenderà (oltre che l'investitura del vertice dell'Esecutivo) la definizione di chi è maggioranza in Consiglio e la distribuzione, in buona parte, dei seggi. L'andamento delle elezioni dell'assemblea sembra così assumere rilievo principalmente al fine di definire gli equilibri interni alle diverse coalizioni ammesse al riparto.

Si è lontani, dunque, dalla separazione tipica del presidenzialismo (che in quel modello può risultare ancora più accentuata per la presenza di un assetto bicamerale – tendenzialmente paritario dal punto di vista funzionale e asimmetrico da quello strutturale – e di elezioni di medio termine) sussistendo, come nei regimi parlamentari, un rapporto di necessaria derivazione di un organo da un altro; con la peculiarità, però, che è la maggioranza consiliare ad essere "espressa" dal presidente eletto e non viceversa[103].

Anche in questo caso, un simile automatismo (che sarà d'ora in poi definito, per comodità espositiva, contestualità "forte") appare abnorme: la mera contestualità temporale delle elezioni dei due organi dovrebbe già rappresentare, di per sé, un fortissimo incentivo all'omogeneità. Quando si è inteso stabilizzare il modello semipresidenziale francese, al fine di ridurre i rischi di *cohabitation*, ci si è limitati a parificare la durata del mandato presidenziale a quello parlamentare, favorendo lo svolgimento ravvicinato dell'elezione dei due organi; specularmente, elezioni sfasate sono pensate, ad esempio nel presidenzialismo statunitense, proprio in chiave di separazione fra i poteri-organi (e dunque, indirettamente, di contenimento dell'esecutivo). In questo scenario, manipolare oltre una certa misura l'andamento elettorale al fine di allineare presidente eletto e maggioranza consiliare (laddove tale esito non si sia spontaneamente prodotto nonostante due votazioni contestuali),

[101] Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, p. 247 s.; "immedesimazione" che si distingue in tal modo dalla mera "contestualità", in cui vi è contemporaneità (ed eventualmente collegamento) tra due elezioni ma con distinzione dei procedimenti elettorali (*op. cit.*, p. 255).

[102] In riferimento alla forma di governo regionale, parla di "unidimensionalità del potere" S. STAIANO, *Prefazione. Dai sindaci ai governatori*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, p XII; in senso analogo cfr. A DI GIOVINE, *Appunto*, cit., che si esprime in termini di "monocrazia elettiva"; L. ELIA, *Introduzione*, cit., p. XIV, che si riferisce criticamente ai «fanatici dell'elezione diretta, propensi ad una fiducia illimitata nel binomio monocrazia-democrazia, che ha abbagliato troppi novatori».

[103] Ad avviso di A. MANGIA, *Regioni*, cit., p. 770, la legge cost. n. 1/1999 avrebbe di fatto introdotto «un modello Westminster a polarità invertita, in cui non è il capo del governo a dovere avere la fiducia della maggioranza dell'assemblea, ma – garantita questa fiducia già dalla legge – sono i singoli componenti della maggioranza a dovere avere il "gradimento" del capo del governo che può determinare, in ogni momento, la dissoluzione dell'assemblea con le proprie dimissioni».

potrebbe semplicemente assumere il significato di "premiare" l'incapacità politica. E anche questa può essere considerata una forma di deresponsabilizzazione.

Un simile congegno, al di là del *vulnus* che può arrecare alla rappresentatività dell'assemblea legislativa, tende – per la sua rigidità – a circoscrivere lo spazio delle dinamiche partitiche: nella fase pre-elettorale perché, rendendo secondaria la ricerca di una sintesi programmatica efficace e responsabilizzante (le *measures*), consente di investire esclusivamente sui *men* (peraltro secondo logiche schizofreniche: la personalizzazione mediatico-carismatica del Presidente e la personalizzazione "clientelare" dei Consiglieri, ma sul punto si tornerà *infra*, II, 3.1); nella fase post-elettorale in quanto gli artifici tesi a scongiurare – a costo anche di evidenti forzature – l'emersione di situazioni conclamate di governo diviso (il che non vuol dire che non ve ne siano di latenti), creano l'illusione – alimentata dalla forza del capo – che sia superfluo e rinunciabile, per superare le fasi di stallo del sistema, il ruolo della mediazione partitica.

Si stempera, di conseguenza, il peso di uno dei pochi elementi che avrebbe potuto giocare in chiave di contenimento della torsione monocratica: la responsabilità del Presidente nei confronti del circuito partitico[104]. Si tratta di un intento neanche troppo nascosto della revisione costituzionale del 1999. Non a caso, è stato da subito notato come la modifica dell'assetto organizzativo rappresentasse una sorta di "pre-condizione" per un recupero di ruolo della Regione: «non si tratta solamente di assicurare la stabilità degli Esecutivi regionali […] ma di garantire all'istituzione la necessaria legittimazione che il tradizionale circuito della rappresentanza politica mediata dai partiti non riesce più ad assicurare»[105]. Al di là della difficoltà di concepire una «rappresentanza senza partiti»[106], è evidente che, se ciò che residua è la sola responsabilità verso il corpo elettorale, il rischio di derive plebiscitarie appare elevato.

2.1. *La "contestualità" della elezione di Consiglio e Presidente, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014.* – Il discorso accennato nel precedente paragrafo merita alcuni approfondimenti in relazione alla sentenza del Giudice costituzionale che ha dichiarato la parziale illegittimità delle disposizioni legislative concernenti l'elezione di Camera e Senato. Prima del deposito di questa pronuncia, il Tar Lombardia aveva già sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale sulla legge elettorale regionale, che ricalcavano, in parte, quelle riferite alla normativa nazionale poi colpita dall'intervento della Corte. La tendenziale omogeneità della conformazione dei meccanismi elettorali adottati (sia pure con diverse tecniche normative) dalle regioni

[104] Cfr. P. CIARLO, *op. ult. cit.*, p. 131-132; A. DEFFENU, *Forme di governo*, cit., p. 217.

[105] Così G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione*, cit., p. 419-420.

[106] Sul punto cfr. S. STAIANO, *Prolegomeni*, cit., p. 3: «si è talvolta ritenuto di poter ravvisare negli eventi i tratti del crepuscolo dei partiti politici nella loro funzione storica e istituzionale; insomma di poterne preconizzare l'estinzione, con l'affermarsi di nuove forme di organizzazione della partecipazione politica. In realtà l'*exitus* non si è mai prodotto: l'evocazione – o l'auspicio – di esso appartiene alla retorica del nostro tempo, ma non ha base scientifica, non essendo concepibile, nella seconda modernità, rappresentanza senza partiti. E ciò vale per tutti i sistemi democratici noti».

conferisce a simili problematiche una rilevanza che trascende la specifica vicenda lombarda.

La Corte, nella prima decisione del 2014, enuncia una serie di principi che possono assumere rilievo ai fini che in questa sede interessano: a) le previsioni di legge dirette ad assicurare la formazione di maggioranze stabili rispondono ad un obiettivo costituzionalmente legittimo: quello di «garantire la stabilità di governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale»; b) tale fine può essere perseguito soltanto se adeguatamente bilanciato con l'esigenza di rappresentatività dell'assemblea legislativa, la cui eccessiva compressione determina «un'alterazione del circuito democratico definito in Costituzione»; c) è pertanto illegittimo un premio di maggioranza la cui attribuzione prescinda dal raggiungimento di una soglia minima di voti/seggi da parte della lista/coalizione di maggioranza relativa; d) l'adozione di un sistema elettorale anche solo parzialmente proporzionale «genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi»[107].

Occorre chiedersi sino a che punto simili indicazioni siano riferibili al diverso ambiente degli ordinamenti regionali che si reggono sulla formula a Presidente eletto. L'ordinanza del TAR Lombardia, sez. III, del 9 ottobre 2013 (n. 2261/2013) censura la legge elettorale lombarda (n. 17/2012) nella parte in cui contempla un premio di maggioranza «assegnato senza prevedere alcuna soglia minima di consensi da raggiungere per potervi accedere»[108]; profilo questo la cui criticità si accentua, rispetto alla dimensione nazionale, in un quadro normativo in cui la composizione dell'organo assembleare è «determinata dai risultati elettorali riguardanti un organo diverso […]. Con il rischio concreto di trasformare una minoranza elettorale in maggioranza politica, capovolgendo il risultato del voto» (parte in Diritto, punto 4.1.).

Nella impostazione del giudice amministrativo, la contestualità forte rappresenta un elemento che aggrava – e non attenua – il vizio di incostituzionalità riscontrato per la legge elettorale delle Camere; laddove invece, alcuni tra i primi commentatori dell'ordinanza di rimessione hanno avanzato il dubbio per cui potrebbe essere proprio il peculiare modello organizzativo delle Regioni a far salva la conformità a Costituzione di un premio in tal modo congegnato[109].

[107] I passaggi riportati sono ripresi dal punto 3.1 del *considerato in diritto*.

[108] Sul punto v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013, p. 118 ss., che – già prima della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014 – ha messo in rilievo la problematicità di una legislazione elettorale regionale che non contempla, in linea di massima, soglie minime per l'attribuzione del premio.

[109] Cfr. M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, p. 130 ss.; G. PERNICIARO, *I premi di maggioranza previsti dalle leggi elettorali regionali alla luce della sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 3, 2014.

Non mancano elementi che potrebbero spingere a differenziare l'inquadramento della questione in relazione al contesto (statale o regionale) di volta in volta considerato. Essi, tuttavia, non convincono fino in fondo, per diversi ordini di ragioni.

Nella sentenza n. 1 del 2014 si riscontrano passaggi che chiamano in causa, espressamente, il «sistema di democrazia rappresentativa e della *forma di governo parlamentare* [mio il corsivo] prefigurati dalla Costituzione», interpretabili come tentativo della Corte di delimitare l'ambito di riferimento del proprio discorso. Ancora più incisivamente, tra le fondamentali funzioni dell'organo rappresentativo si menzionano, «accanto a quelle di indirizzo e controllo del governo, anche le delicate funzioni connesse alla stessa garanzia della Costituzione (art. 138 Cost.): ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative degli enti territoriali». Dietro quest'ultimo inciso potrebbe celarsi proprio l'intento di precostituire un argomento idoneo a fronteggiare questioni di legittimità sollevate in riferimento ai meccanismi elettorali previsti per gli altri livelli di governo.

Una simile lettura può ritenersi non implausibile[110], ma l'adesione alla stessa comporterebbe un prezzo assai elevato per la concezione stessa dell'autonomia regionale, almeno nei termini in cui è stata sino ad oggi presentata. Si è correttamente osservato come la trasposizione delle connotazioni di fondo del modello previsto dalla legge n. 81 del 1993 dal livello comunale a quello regionale chiami direttamente in causa «la forma di Stato e la qualità della democrazia. Infatti, la dislocazione di competenze verso le Regioni e il concomitante sbiadirsi del livello statale […] pone le sedi regionali della rappresentanza più saldamente al centro del sistema: ogni opacità del circuito democratico, ogni deriva plebiscitaria ne risulta moltiplicata negli effetti»[111]. Uno sproporzionato sacrificio della rappresentatività dei Consigli rischia dunque di mettere in discussione l'esponenzialità dell'ente Regione e l'idea di un regionalismo concepito quale essenziale frammento della democraticità del sistema[112]; con il paradosso per cui, mentre si rivendica la centralità delle regioni in nome del disegno federale, si accetta di comprimerne l'attitudine a rappresentare le comunità stanziate nei loro territori; mentre si spinge verso il protagonismo della nuova Regione sul piano della funzione legislativa, si rinuncia a quelle connotazioni strutturali del Consiglio che più direttamente si riflettono sulla valenza garantista della legge.

Sul versante della forma di governo, ci si è riferiti alla sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2006 per giustificare una peculiare valutazione del premio nella

[110] Critico rispetto ad essa si mostra R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, n. 3, 2013, p. 2 ss.; in senso analogo G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa*, cit., p. 119.

[111] Così S. STAIANO, *Prefazione*, cit., p XII.

[112] Un discorso analogo è stato utilizzato dalla dottrina per criticare le modalità con cui si è intervenuti sul livello provinciale (cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova: la differenziazione regionale*, in L. Vandelli – F. Bassanini [a cura di], *Il federalismo*, *alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 503); a maggior ragione, dunque, gli stessi argomenti dovrebbero valere con riferimento all'ente legislativo Regione.

forma di governo regionale[113]. Dalla decisione, invero non sembrano trarsi indicazioni univoche sul punto. L'instaurazione, attraverso la simultanea elezione, di una "presunzione di consonanza" nulla dice in ordine alla armonia sostanziale e, dunque, alla omogeneità effettiva tra Presidente e maggioranza consiliare. Anzi, se l'esigenza di "presumere" può arretrare laddove il voto popolare investa, in maniera coerente, il Presidente (e il suo programma) e la maggioranza ad esso collegata, la stessa acquista rilievo proprio nell'ipotesi di un esito "diviso" (possibile) delle elezioni. Nell'uno e nell'altro caso, la consonanza iniziale non andrà in nessun caso giuridicamente instaurata (perché, appunto, presunta) ma politicamente concretizzata e, se del caso, messa in discussione attraverso l'atto tipico della mozione di sfiducia, imposto dalla scelta dell'elezione diretta. In quest'ottica, nella pronuncia della Corte, si rinvengono riferimenti che valorizzano sia il profilo dinamico delle relazioni interorganiche, sia i tratti di separazione che caratterizzano le stesse[114].

Volendo ricercare una strada diversa, si potrebbe ritenere che il meccanismo che collega la maggioranza consiliare al presidente eletto sia imposto dalla legge statale n. 165/2004, con cui sono stati fissati i principi fondamentali in materia elettorale che vincolano il legislatore regionale: l'art. 4, co. 1, lett. *a*, prescrive infatti l'adozione di un sistema elettorale «che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale». Ma se un ossequio incondizionato (forse eccessivo) a quello che è stato denominato "principio di stabilità"[115] ha trovato espressione nella legge n. 43 del 1995 (e nella sua rivisitazione da parte dell'art. 5 della l. cost. n. 1/1999), la successiva accondiscendenza a quell'impianto da parte delle Regioni va ascritta più ad una volontà (o inerzia) politica che alla sussistenza di un vero e proprio limite giuridico in tal senso.

Dal punto di vista letterale, "agevolare" non dovrebbe significare "assicurare"[116]; ancora, non è detto che quella che si chiede di agevolare sia la formazione di una maggioranza sempre e comunque omogenea, anche a costo di radicali forzature, rispetto al presidente eletto, prescindendo dai risultati delle liste e delle coalizioni che hanno preso parte alle elezioni.

D'altro canto, dedurre dal menzionato art. 4 un vincolo rispetto alla scelta della contestualità/derivazione tra Presidente eletto e Consiglio rischia di porre anche alcuni problemi di ordine sistematico, riferibili anche alle previsioni normative delle Regioni che riproducono quel meccanismo: un problema che non si è posto per la fase transitoria

[113] In tal senso G. PERNICIARO, *op. cit.*, § 4.3.

[114] Si veda il punto 5 del *considerato in diritto* della decisione, dove si parla di «un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciscuno nei suoi distinti ruoli»; «ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a *rappresentare* e *governare* [mio il corsivo] conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo».

[115] Cfr F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 154 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, 2005, p. 129 ss.

[116] Cfr. A. MORELLI, Il *problematico "bilanciamento"*, cit., p. 206 ss.

(in considerazione della peculiare forza della legge di revisione)[117] può acquisire invece rilievo nella messa a regime degli assetti organizzativi demandata alle fonti regionali.

Si condivide la posizione di chi reputa fuorviante l'individuazione di una netta linea di demarcazione tra il piano della forma di governo e quello del sistema elettorale, ritenendo il secondo ricompreso nel primo[118]. Allo stesso tempo, è però noto come, proprio su tale versante, la Corte costituzionale abbia ricostruito i rapporti tra le fonti abilitate a disciplinare i due ambiti (statuto e legge regionale) in termini di spiccata separazione[119]. Si tratta di un approdo che colloca la scelta del legislatore costituzionale del 1999 fuori del solco tracciato da una sedimentata riflessione scientifica: a una nozione della forma di governo di origine dottrinale, dai contorni assai ampi, se ne affianca una normativa dalla portata più limitata, che esprime solo una porzione della prima. Così, a norma dell'art. 123 Cost., lo Statuto disciplina la forma di governo della Regione, ma – alla luce dell'art. 122 – non la forma di governo in ogni suo aspetto[120].

---

[117] La questione potrebbe non riproporsi, negli stessi termini, per il livello comunale, sia per le riferite ragioni di ordine sistematico legate alla diversa posizione costituzionale degli Enti, sia per la riconducibilità dei profili attinenti l'organizzazione degli enti locali alla competenza della (sola) legge statale (per ciò che concerne tanto la forma di governo *stricto sensu* intesa, tanto la disciplina elettorale). Al di là di tali aspetti, tanto l'ordinanza del TAR Lombardia quanto la dottrina (cfr. M. MASSA, *Alla Corte il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento "in versione lombarda"*, in *www.dirittiregionali.org*, 14 ottobre 2013) segnalano come la disciplina delle elezioni comunali risulti meno sbilanciata rispetto alle questioni evidenziate, prevedendo un doppio turno di elezione e alcune condizioni minime cui è subordinata l'attribuzione del premio di maggioranza; ciò rende possibile, come ha precisato la Corte costituzionale (sent. n. 107 del 1996, punto 2.2. del considerato in diritto) che «in consiglio vi sia una maggioranza contrapposta al sindaco, come anche che vi sia una situazione di equilibrio tra consiglieri eletti in altre liste. Il legislatore, con una scelta che rientra nell'ambito della sua discrezionalità, ha deliberatamente escluso di assicurare comunque la maggioranza in consiglio al candidato eletto sindaco, il quale quindi non può adagiarsi (e puntare esclusivamente) sul suo prestigio personale, ma è stimolato a collegarsi a liste che abbiano un effettivo consenso nell'elettorato». Per una critica anche di tale assetto cfr. G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in M. Luciani – M. Volpi, *Riforme*, cit., p. 158 s.

[118] Cfr., tra i tanti, M. LUCIANI, *Governo*, cit., p. 572 ss.

[119] «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 […] quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale» (Corte cost., sent. n. 2 del 2004, punto 8 del *considerato in diritto*; in senso analogo v. la sentenza n. 188 del 2011, punto 4.1 del *considerato in diritto*). Sul rapporto tra la competenza statutaria in materia di forma di governo e quella della legge regionale in materia elettorale cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 583 ss.; ID., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, 2006, p. 111 ss.; ID., *La potestà legislativa*, cit., p. 103 ss.; M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVEIRARA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, 2009, p. 3 ss.

[120] Da questo punto di vista la Corte si mostra pienamente consapevole del fatto che «sul piano concettuale […] la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale» (sentenza n. 2 del 2004). Risulta invero difficile comprendere la *ratio* da riconnettere alla riserva in favore della legge regionale nei confronti dello Statuto. Nel rapporto Statuto-legge non assume peso decisivo un problema di alterità tra organi deliberanti e, dunque, tra diversi

Dovendo necessariamente scegliere tra due inquadramenti alternativi, la contestualità/derivazione appare elemento connotativo più della forma di governo che del sistema di elezione, in quanto destinato a qualificare in maniera decisiva il rapporto tra organi di indirizzo politico della Regione nella fase genetica[121]. Per tale via, potrebbero considerarsi invasive della competenza statutaria sia una eventuale interpretazione dell'art. 4, co. 1, l. 165/2004 che pretendesse di stabilire, per le Regioni che optano per l'elezione diretta del Presidente, un vincolo a recepire nei loro ordinamenti il meccanismo della contestualità forte; sia le leggi elettorali regionali che riproducono un congegno che – se anche compatibile con le esigenze connesse alla garanzia della funzione rappresentativa dei consigli – dovrebbe essere ricondotto alla competenza dello Statuto.

Vi è infine un profilo di incoerenza interna della disciplina elettorale regionale – segnalato dall'ordinanza del TAR – connessa alla previsione del voto disgiunto: la chiara manifestazione della volontà dell'elettore di sostenere un candidato presidente e una lista diversa da quelle allo stesso collegate viene nei fatti «palesemente disattesa» dal meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza (nonché da quello che presiede l'attivazione delle soglie di sbarramento).

La problematicità di tale aspetto solo in apparenza può ritenersi superato attraverso l'esclusione del voto disgiunto (come avviene, ad esempio, nella legge elettorale della Regione Marche, n. 27 del 2004 – art. 16, commi 7-9)[122]. Anche questa soluzione rischia infatti di oscurare la duplicità dell'elezione, che dovrebbe essere considerata un insuperabile presupposto logico della contestualità. Le elezioni di due organi distinti intanto possono ritenersi temporalmente coincidenti (contestuali) se si

---

apparati decisionali. Inoltre, la valenza garantista dell'istituto uscirebbe rafforzata dal ricorso al procedimento statutario, che comporta un più ampio coinvolgimento delle minoranza consiliari (per la deliberazione duplice e a maggioranza assoluta), che potrebbero anche attivare, in chiave oppositiva, il referendum di cui all'art. 123, co. 3 Cost. Si rischia così di arrivare al paradosso per cui si giustifica l'esclusione dell'intervento statutario al fine di lasciare nella più ampia disponibilità della maggioranza politica la disciplina di una materia, quella elettorale, in cui sono fortemente sentite le esigenze di condivisione. In questo senso, si ricorda come il *Code of Good Practice in Electoral Matters* (adottato nel 2002 dalla *European Commission for Democracy trough Law* e successivamente approvato dall'Assemblea parlamentare del Consiglio di Europa) raccomandi, tra le altre cose, che «the fundamental elements of electoral law, in particular the electoral system proper, […] should be written in Constitution or at a level higher than ordinary»; «il senso di questa accorata esortazione formulata dalla European Commission for Democracy appare fin troppo evidente: impedire che la disciplina dei sistemi elettorali divenga appannaggio esclusivo dei governi o sia surrettiziamente affidata al dominio assoluto delle loro maggioranze» (così C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, 16 ottobre 2007, in *www.costituzionalismo.it*).

[121] Cfr. M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 256, che individua in tale profilo un elemento che «condiziona l'equilibrio complessivo del sistema di governo in esame, fino a configurarsi come la vera chiave di volta di esso», e ne riconduce pertanto la disciplina allo Statuto.

[122] Oltre al precludere esplicitamente il voto disgiunto (ritenuto nullo, ai sensi del co. 9), si prevede anche (co. 7 e 8) che «il trasferimento del voto dalla coalizione al candidato presidente opera in entrambe le direzioni – e non soltanto, come di consueto, dalla prima al secondo» (così M. COSULICH, *Il sistema elettorale*, cit., p. 299). Il voto disgiunto è precluso anche dalla legge elettorale abruzzese (art. 9, L.R. n. 9/2013).

intravede la possibilità di distinguere (ed eventualmente, dunque, disgiungere) autonome manifestazioni di volontà dell'elettore[123]: cosa che può ritenersi quantomeno dubbia se il voto deve essere indirizzato, a pena di nullità, al blocco monolitico e inscindibile presidente/maggioranza consiliare. Anche su tale terreno emerge l'ambiguità di un modello sospeso tra monismo parlamentare e dualismo presidenziale, che fa perdere di vista il dato dell'unitarietà o della duplicità del momento elettorale[124].

Gli esiti abnormi cui rischiano di condurre discipline elettorali assimilabili a quella contemplata in Lombardia non sono meramente teorici. La chiara tendenza dei Presidenti a raccogliere più consensi delle coalizioni di appartenenza[125] rende realistica l'eventualità che ad essere "premiata" in termini di seggi consiliari sia una coalizione di liste minoritaria in termini di voti ottenuti.

I risultati delle elezioni sarde del 16 febbraio 2014 esemplificano nitidamente i punti di criticità evidenziati. Per effetto dell'articolo 13, co. 2, lett. *a*, della legge statutaria Sardegna n. 1 del 2013, a beneficiare del premio di maggioranza è stata infatti la coalizione di centrosinistra, collegata al presidente più votato (42,45% dei voti, contro il 39,65% del candidato del centrodestra) ma minoritaria, in termini di voti di lista (42,45% di voti contro il 43,89% del centrodestra)[126]. Ulteriore paradosso è che la coalizione minoritaria, in virtù del superamento della soglia del 40% dei voti da parte del suo candidato Presidente, ha anche ottenuto il premio di consistenza maggiore, che contempla l'assegnazione del 60% dei seggi[127].

Pure sul piano della operatività delle clausole di sbarramento si producono esiti incoerenti, in questo caso riconducibili a profili problematici diversi da quelli cui fa pure riferimento il TAR Lombardia nella richiamata ordinanza. In quella ipotesi, le censure del giudice amministrativo si appuntano sulla disparità di trattamento riservato alle liste collegate ad un candidato Presidente che avesse raggiunto il 5% dei voti rispetto a quelle

[123] In proposito Leopoldo Elia, da senatore, evidenziava proprio come la nozione di contestualità presupponga «un elemento di distinzione tra Presidente e Consiglio» (intervento nella Commissione Affari costituzionali del Senato, seduta del 3 giugno 1999, p. 15, riportato da M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 247, nota 6). Non è un caso che la ricostruzione in termini generali del modello sia nel senso di un assetto che consente agli elettori di «esprimere un voto diviso, vale a dire di schierarsi per un candidato governatore e per un partito appartenente alla coalizione a questa contrapposta, oppure esprimere un voto personalizzato puro, optando per un candidato ma rinunciando di esprimere una preferenza per una lista provinciale (cd. "meccanismo di trasferimento asimmetrico del consenso")» (così F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, 2009, p. 91-92). Non mancano in dottrina – su un piano diverso da quello qui considerato – critiche al meccanismo del voto disgiunto (cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa*, cit., p. 122-123; G. PERNICIARO, *op. cit.*, § 4.4.1.).

[124] Seguendo, in questo caso, la distinzione valorizzata da C. PINELLI, *Forme di Stato*, cit., p. 150 ss.

[125] In merito cfr. l'analisi di F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, p. 93 ss.

[126] Si tratta, peraltro, di un esito che si è prodotto già in altre occasioni: nelle elezioni del Lazio del 2005, la coalizione di centro-sinistra ottiene il 48,49% di voti contro il 50,27% del centrodestra, a fronte di candidati presidenti forti, rispettivamente, del 50,69% e del 47,37%.

[127] Nel caso in cui il Presidente abbia ottenuto una percentuale di voti compresa tra il 25% e il 40%, il premio scatta infatti nella misura del 55% dei seggi; la legge sarda (art. 13, co. 5) prevede dunque una soglia per l'attribuzione del premio (il 25%), che appare tuttavia di consistenza estremamente ridotta.

che non soddisfano tale condizione, applicandosi la soglia di accesso al riparto (3%) solo alle seconde (art. 1, co. 30, lett. *d*, Legge Lombardia n. 17 del 2012)[128].

Ben più delicata, dal punto di vista della conformità a Costituzione, la disciplina sarda, che esclude dal riparto le coalizioni e le liste non coalizzate che non raggiungono, rispettivamente, il 10% o il 5% dei voti validi (art. 1, co. 7, L.S. Sardegna n. 1/2013). Lasciando da parte ogni discorso legato all'entità delle soglie e alla coerenza delle stesse con la possibilità di disgiungere il voto, ciò che in questo caso colpisce è il fatto che perda ogni rilievo il risultato conseguito dal candidato presidente cui le liste sono collegate, diversamente da quanto accade per l'assegnazione del premio. La coerenza di tale disciplina è invero dubbia, e rischia di rendere particolarmente complessa per l'elettore la ponderazione del peso da attribuire ai suoi voti (al presidente e alla lista) e la connessa valutazione sul "se" e "come" disgiungere i due piani della propria manifestazione di volontà.

In virtù di tale disciplina, nelle ultime elezioni regionali sono state escluse dal riparto liste con il 2,76% di voti (*ProgReS – Progetu Repùblica Sardegna*), collegate ad un candidato presidente forte del 10,30% dei suffragi; sono state invece ammesse liste con appena lo 0,71% (*La base Sardegna – Arbau*) ma appartenenti alla coalizione di centrosinistra, non maggioritaria ma collegata al presidente eletto e che pertanto – in virtù di un criterio di assegnazione del premio rovesciato rispetto a quello di applicazione delle soglie – ha potuto allargare sensibilmente la base dei seggi da distribuire al suo interno[129].

3. *L'*efficienza *della forma di governo a Presidente eletto.* – Di fronte ad autorevoli studi che tendono oggi a ripensare in profondità[130] (quando non, *tout court*, a superare)[131] le classificazioni delle forme di Governo, ragionare – come si sinora è fatto –

[128] Ad avviso del TAR, anche in questo caso «la possibilità di voto disgiunto rende del tutto irrazionale una tale previsione e stravolge in maniera non consentita il principio di eguaglianza del voto degli elettori (artt. 3 e 48 Cost.)» (parte in Diritto, punto 5.1).

[129] Il risultato è ancora più eclatante se si considera l'enorme frammentazione della coalizione "vittoriosa": i 36 seggi conquistati sono stati ripartiti tra ben 11 liste (alcune di esse, peraltro, a loro volta frutto di apparentamenti tra più partiti); di queste ben 9 si collocano al di sotto della percentuale di voto riportata dalla già citata lista *ProgReS* (2,76%). Al di là della considerazione dei profili legittimità, sembra lecito dubitare della idoneità di siffatti meccanismi elettorali ad assicurare la stabilità e la coesione delle maggioranze consiliari; al cospetto di un sistema che determina simili esiti, il prezzo pagato in termini di rappresentatività dell'assemblea elettiva (già condizionata da una partecipazione al voto attestatasi al 52,28% degli aventi diritto) potrebbe risultare davvero eccessivo.

Si segnala che, nel corso del mese di aprile, sono stati depositati al Tar Sardegna diversi ricorsi di cittadini con cui si impugna l'atto di proclamazione degli eletti della Corte d'appello di Cagliari, del 13 marzo. L'intento è, anche in questo caso, quello di provocare l'incidente di costituzionalità sulla legge elettorale, con riferimento alla conformazione del premio di maggioranza e delle soglie di sbarramento (oltre che a profili attinenti alla rappresentanza di genere, alla rappresentanza dei territori e alle modalità di presentazione delle liste).

[130] Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente*, cit., p. 196 ss.

[131] Cfr. M. LUCIANI, *Governo*, cit., in particolare p. 565 ss. Sul punto v. pure le indicazioni di A. SPADARO, *Profili generali*, cit., p. 34 ss.

sulla polarità parlamentare-presidenziale potrebbe apparire fuorviante. Eppure dagli elementi analizzati emergono, in maniera abbastanza nitida, due dati: a) dai modelli considerati sono stati estrapolati i soli elementi formali che, nell'uno e nell'altro, potenziano la posizione del vertice dell'Esecutivo, scartando quelli che – sul piano formale o dinamico – possono giocare in chiave di bilanciamento[132]; b) sono stati introdotti alcuni automatismi normativi (neanche qualificabili in termini di razionalizzazione di modelli noti ma, piuttosto, di fuoriuscita dagli stessi) tesi a riprodurre elementi di stabilizzazione che, in altri sistemi, sono il risultato spontaneo delle dinamiche partitiche, con l'effetto di un irrigidimento dell'assetto organizzativo.

Di recente, seguendo uno schema costruito sulla natura degli *incentivi* previsti dalle regole giuridiche sulla forma di governo, è stato proposto un inquadramento del modello regionale tra le ipotesi di "dualismo formale", nel quale si «crea un ambiente propizio perché possano convivere per lungo tempo (finanche per l'intera durata della legislatura) indirizzi politici divaricati tra assemblea elettiva e governo»[133]. Pur riscontrandosi l'effettivo rischio della riduzione del rapporto fiduciario ad un mero simulacro[134], può residuare qualche dubbio (per le ragioni esposte *supra*, II, 3 e 3.1) sul fatto che non vi sia, tra i due organi, una "connessione all'origine"[135] e che dunque, sin dalla fase genetica, ciascuno di essi viva di vita propria. D'altra parte, a seguire tale ricostruzione, dovrebbero ritenersi del tutto privi di senso i congegni normativo-formali che spingono con decisione in direzione della unitarietà del circuito Presidente-maggioranza consiliare.

L'inquadramento nella dimensione dualista può essere invece condiviso se ricondotto al piano sostanziale: sono le dinamiche politiche – nel loro concreto manifestarsi – che potranno spingere verso un rendimento del modello lontano da quello prefigurato (al limite, potrà dirsi, illusoriamente) dal legislatore (costituzionale prima, regionale poi). È l'assenza (o la inadeguatezza) di un tessuto connettivo partitico in grado di tenere insieme Presidente e maggioranza consiliare a determinare il rischio di corto circuito in un sistema normativamente costruito per produrre rappresentazioni – al limite artificialmente (e dunque solo formalmente) – unitarie[136], al punto da far smarrire, ad avviso degli studiosi più critici, lo stesso principio di separazione (e di autonomia) dei poteri[137] .

In questo scenario, la stabilità-durata dei Presidenti (e delle legislature) regionali non sembra possa essere considerata un risultato in quanto tale. Ad essa non è escluso si

---

[132] Cfr. L. CARLASSARE, *La sentenza n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 925.

[133] O. CHESSA, *op. ult. cit.*, p. 196 ss. e p. 214 ss.

[134] Così P. CIARLO, *Il presidenzialismo*, cit., p. 131.

[135] O. CHESSA, *op. ult. cit.*, p. 213.

[136] O. CHESSA, *op. ult. cit.*, p. 214, ravvisa l'elemento che contribuisce in modo decisivo a configurare l'impostazione formale dualista nel fatto che «il Presidente non dispone di alcuna vera risorsa per costringere il Consiglio ad assecondare il suo indirizzo, perché la minaccia dello scioglimento è in realtà una minaccia rivolta a se stesso».

[137] Così L. CARLASSARE, *La sentenza n. 2*, cit., p. 926; cfr. anche S. STAIANO, *Prefazione*, cit., che parla di «cesarismo regolato» e di «insufficienza democratica» (p. IX e XII).

affianchi una forte instabilità del sistema politico[138], che non le consente di tradursi in efficienza: la capacità anche solo di definire – prima che perseguire e realizzare – indirizzi coerenti può restare scarsa anche in governi di legislatura[139].

D'altra parte, proprio a livello regionale è stata in passato rilevata l'attitudine della cd. clausola "antiribaltone", introdotta dalla legge n. 43/1995 (art. 8), a favorire, nel suo limitato periodo di vigenza, «situazioni di immobilismo decisionale»: di fronte a sopravvenuti contrasti politici, le forze di maggioranza potevano infatti decidere «di limitarsi all'ordinaria amministrazione per i primi ventiquattro mesi, pur di evitare […] crisi che porterebbero alla riduzione della durata della legislatura»[140]. Allo stesso modo, anche di fronte al più incisivo *simul simul*, si potrà continuare a nascondere la crisi "sotto il tappeto" (in questo caso per l'intera durata della legislatura). Senza contare che alla permanenza di carica del Presidente eletto possono comunque accompagnarsi profonde rotture degli equilibri politici, che si traducono, magari, in mutamenti significativi nella composizione della Giunta o della maggioranza espressa dal risultato elettorale[141]. Con quali ricadute sulla stabilità (e intellegibilità) dell'indirizzo politico è facile intuire.

Non è affatto scontato, dunque, che i rigidi congegni normativi introdotti inneschino, da soli, dinamiche virtuose della forma di governo; il rischio, anzi, è quello di «repliche opposte dal sistema politico che reagisce agli interventi dell'ingegneria istituzionale facendoli fallire quanto al rendimento fantasticato, e ristrutturandosi secondo i suoi caratteri genetici ma deviati verso la perversione delle protesi invasive e distorcenti che subisce»[142]. Da questo punto di vista, «l'esperienza italiana suggerisce

---

[138] In tal senso si è espresso, ad esempio, M. VILLONE, *Chi ha paura del lupo cattivo?*, 11 giugno 2007, in *www.astrid-online.it*, p. 3, osservando – con riferimento al livello nazionale – come il mutamento della formula elettorale prodottosi nel 1993 abbia semplicemente determinato il passaggio da un regime che «si caratterizzava per l'instabilità formale dei governi nel quadro di un sistema politico assolutamente stabile […] a governi blindati dal maggioritario in un sistema politico assolutamente instabile». Sul punto, con specifico riferimento alla dimensione regionale, cfr. M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria*, cit., p. 32-33.

[139] Cfr. F. BASSANINI, *Sul progetto di riforma elettorale del Partito democratico (osservazioni sulla c.d. bozza Vassallo)*, in *Astrid Rassegna*, n. 19, 2007, p. 3, distingue tra una governabilità «intesa come stabilità dei governi» e una governabilità «intesa non solo come stabilità, ma anche idoneità dei governi e delle maggioranze che li sostengono ad affrontare e risolvere i problemi del paese». Sulla nozione di "stabilità", contrapposta a quella di "governabilità", cfr. anche G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale?*, in *www.astrid-online.it*, appendice alla 5^ edizione di *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 2004, p. 5: «la durata non dà efficienza; ne può essere una condizione facilitante, ma non certo una condizione sufficiente. Un governo può essere longevo e inetto, stabile e paralizzato. Per essere efficiente non basta che un governo duri; occorre che sia costituito da una maggioranza omogenea di alleati "vicini"e solidali» (nello stesso senso v. ID., *Le riforme istituzionali tra buone e cattive*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1991, p. 384).

[140] Così A. PERTICI, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 1998, p. 1080 ss.; l'autore giunge a tali conclusioni muovendo dall'analisi sia dei dubbi interpretativi generati dalla disposizione legislativa, sia delle prassi concretamente sviluppatesi nelle regioni (in particolare, ai fini che in questa sede interessano, v. p. 1076 ss.)

[141] Sul punto cfr. 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*, cit., p. 111 ss.

[142] Così G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in AA. VV., *Studi in onore di*

che sono stati i partiti ad "adattarsi" le formule elettorali (e poi a mutarle quando esse non erano sufficientemente docili alle proprie dinamiche): si pensi alla conservazione, e anzi all'aggravamento, della frammentazione, in presenza di incentivi all'aggregazione»[143].

Tra gli indicatori utilizzati dalla *Economist Intelligence Unit* per l'elaborazione di rapporti periodici sulla misura della qualità democratica, rientrano elementi quali il grado in cui i rappresentanti liberamente eletti *determinano* la politica del governo; la presenza di meccanismi ed istituzioni intese ad assicurare la responsabilità del governo verso l'elettorato *tra una elezione e la successiva*; il livello di apertura e trasparenza del funzionamento del governo, con un accesso pubblico alle informazioni sufficiente; l'interesse *per* e *alla* partecipazione nelle elezioni, ai partiti politici, ad altre organizzazioni, alle manifestazioni legittime; la fiducia e il sostegno dei cittadini nei confronti della democrazia[144].

È (anche) rispetto a tali indicatori che si può scegliere di misurare il rendimento della forma di governo regionale; e, probabilmente, i risultati di tale analisi non sarebbero incoraggianti. Per evitare di cadere in quella che potrebbe apparire una sterile contrapposizione tra impostazione maggioritario-contrappositiva e proporzionale-consensuale, si cercherà di condurre la valutazione non in chiave di bilanciamento del potere (che resta, a mio sommesso parere, insoddisfacente) ma di efficienza, da intendersi come congruità rispetto all'obiettivo in funzione del quale l'impianto organizzativo dovrebbe essere costruito[145].

Fausto Cuocolo, Milano, 2005, p. 450. In senso analogo v. G. SARTORI, *Verso una Costituzione*, cit., 2, che mette in luce come «un sistema maggioritario secco [...] innestato su un proporzionalismo che ha già fortemente strutturato il sistema partitico, diventa controproducente: invece di ridurre il numero dei partiti – come previsto dalla dottrina – ottiene il risultato opposto di moltiplicarli». Per una critica agli interventi ispirati una mera logica di ingegneria costituzionale, con specifici riferimenti alle soluzioni introdotte dalla legge cost. n. 1/1999, cfr. A. DEFFENU, *Forme di governo*, cit., p. 222 ss.; A DI GIOVINE, *Appunto*, cit.

[143] S. STAIANO, *I risultati elettorali nella tempesta europea*, in *www.federalismi.it*, n. 10, 2012, p. 8.

[144] Gli indicatori e i dati dei rapporti menzionati sono riportati e analizzati da A. LIJPHART, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, II ed., London, 2012, trad. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2014, p. 305 ss.; l'autore giunge alla conclusione per cui «le democrazie consensuali hanno un rendimento migliore rispetto a quelle maggioritarie in tutte le misure della qualità democratica […]» (p. 317). In relazione a tali temi cfr. anche S. STAIANO, *Prefazione*, cit., p. VII, ad avviso de quale occorre osservare che «l'investitura tendenzialmente plebiscitaria non è affatto, in sé, più confacente al principio democratico di quanto sia l'investitura mediata da organi collegiali a loro volta eletti; che dovrebbe essere dimostrato il vantaggio – in termini di stabilità politica, di efficacia dell'azione amministrativa e di efficienza dei pubblici uffici – derivante dall'affermarsi della democrazia di investitura a discapito della democrazia di operazione; che per apprezzare le virtù del sistema, dovrebbe essere altresì rilevata un'accresciuta propensione delle comunità locali alla partecipazione politica, in ragione del convincimento […] di una maggiore trasparenza nei meccanismi della rappresentanza».

[145] Nella sentenza n. 2 del 2004 (punto 3 del *considerato in diritto*) la Corte costituzionale afferma che, negli ambiti rimessi dall'art. 123 alla competenza dello Statuto, «la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno *adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione*» (mio il corsivo).

Se la Regione – in particolare a seguito della revisione prodotta dalla legge cost. n. 3/2001 – è concepita, principalmente, come ente legislativo[146], in che misura può dirsi che la formula a presidente eletto abbia contribuito a portare tale disegno ad un definito e coerente compimento?[147] Il paventato pericolo di un «dominio del Presidente sulla stessa legislazione»[148], generato da soluzioni di ingegneria istituzionale sensibili solo al profilo dell'efficienza-stabilità, potrebbe arrivare a trasformarsi, paradossalmente, in quello di una Regione legislativamente inefficiente.

3.1. *Alcuni indicatori relativi all'esercizio della funzione legislativa regionale*. – Il fatto che le Regioni «abbiano in larga misura perso l'identità di grandi legislatori che pure la Costituzione loro conferiva»[149] può considerarsi oramai un *tòpos* della dottrina giuspubblicistica italiana. Attraverso alcuni indicatori è possibile provare a verificare, in termini più analitici, tale tendenza.

I primi dati che in questo senso assumono interesse concernono il profilo strutturale delle assemblee legislative. Se la nuova impostazione maggioritaria guardava alla prospettiva di una semplificazione degli assetti partitici, in concreto si è andati in tutt'altra direzione, ossia verso un'esplosione delle liste (in entrata) e dei gruppi (in uscita), a vantaggio di compagini di consistenza elettorale assai ridotta, espressione di proposte politiche estemporanee, rispondenti a logiche particolaristiche[150].

[146] Insiste particolarmente sul significato della connotazione in senso legislativo dell'ente A. D'ATENA, *La crisi della legge regionale*, in *Quaderni regionali*, 1990, p. 1276-1277; e, più di recente, ID., *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 14. Con più specifico riferimento all'intervento della legge cost. n. 3 del 2001, cfr. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di "governance" in un sistema policentrico "esploso"*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1171 ss.; G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali al tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 297-298. Per una interessante ricostruzione delle peculiari connotazioni della legge regionale cfr. A. MANGIA, *Regioni*, cit., p. 763 ss.

[147] Naturalmente può mettersi in discussione un simile modello di Regione (cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, cit., p. 700 ss.) e, di conseguenza, differenti potranno essere le valutazioni da riferire anche agli assetti della forma di governo. È pur vero però che, «se la disciplina costituzionale non costituisce un tabù, essendo sicuramente criticabile ed anche modificabile mediante le procedure prescritte […], essa finché è vigente contiene una regola o un disegno organizzativo da attuare all'interno del nostro Stato democratico» (così U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio*, cit., p. 756).

[148] L. CARLASSARE, *La sentenza n. 2*, cit., p. 926.

[149] Così V. CERULLI IRELLI. *Verso un nuovo assetto del sistema regionale?*, in L. Vandelli – F. Bassanini (a cura di), *Il federalismo*, cit., p. 488. In senso analogo, cfr. M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, cit., p. 679 ss.; U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio*, cit., p. 760 ss.; C. PINELLI, *La crisi dei consigli regionali e i circuiti fra Stato e Regioni*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, cit., p. 1780 ss.

[150] Sul punto v. A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte – G. Tarli Barbieri, *Riforme*, cit., p. 233 ss. L'autore parla di un "bipolarismo frammentato", mettendo in rilievo (p. 246 ss.) il problematico rapporto tra bipolarismo e frammentazione.

Frammentazione elettorale e consiliare per Regioni. Elezioni 1995-2010[151]

Regioni	1995		2000		2005		2010	
	N. liste presenti	N. liste che ottengono seggi	N. liste presenti	N. liste che ottengono seggi	N. liste presenti	N. liste che ottengono seggi	N. liste presenti	N. liste che ottengono seggi
Piemonte	15	10	19	13	20	14	31	12
Lombardia	15	9	14	10	16	10	13	7
Veneto	12	9	17	11	16	11	15	7
Liguria	15	9	18	11	20	11	15	9
Emilia-R.	11	9	18	10	13	9	10	8
Toscana	11	8	17	11	11	7	9	6
Umbria	11	6	13	9	10	7	8	6
Marche	13	9	16	11	15	8	12	10
Lazio	14	7	20	12	23	11	18	12
Abruzzo	10	8	18	12	17	12	–	–
Molise	9	8	17	11	–	–	–	–
Campania	15	10	20	15	21	13	17	12
Puglia	14	9	20	13	20	15	15	8
Basilicata	12	10	17	12	14	9	17	11
Calabria	13	8	21	14	17	10	16	8
Media	*12,7*	*8,6*	*17,7*	*11,7*	*16,6*	*10,5*	*15,1*	*8,9*

Nelle ultime elezioni tenutesi prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, la media delle liste elettorali e di quelle rappresentate nei Consigli è inferiore a quella che si registrerà successivamente. La ridotta consistenza numerica degli organi rende ancor più significativa la frammentazione, che si contraddistingue per la presenza di gruppi a composizione assai ristretta, in cui tutt'altro che inusuale è il fenomeno del monogruppo[152].

Le tornate elettorali più recenti non fanno registrare inversioni di tendenza; anzi, in alcuni casi, mettono in luce una ulteriore crescita della polverizzazione consiliare, fino all'estremo delle 18 liste rappresentate nell'assemblea sarda attualmente in carica.

Frammentazione elettorale e consiliare per Regioni. Elezioni 2011-2014[153]

Regioni	Anno	Liste presenti	Liste con seggi
Basilicata	2013	16	10
Lazio	2013	27	11
Lombardia	2013	18	8
Molise	2011	16	14
Molise	2013	19	12
Sardegna	2014	28	18

[151] Fonte: F. MUSELLA, *Maggioranza e frammentazione nelle elezioni regionali*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo*, cit., p. 81. Sul punto cfr. anche F. TRONCONI, *Chi vince e chi perde: l'analisi del voto*, in B. Baldi – F. Tronconi (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna, 2010, p. 60 ss.; M. PLUTINO, *Presidenti*, cit., p. 122 ss.

[152] Si vedano ancora i dati riportati da F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, p. 82-83 (tabelle 3 e 4). Sul punto v. pure M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria*, p. 39, che qualifica il fenomeno dei monogruppi come sintomo della "partitocrazia senza partiti"; G. MAZZOLA, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 8 novembre 2010, p. 8 ss.

[153] Elaborazione mia di dati tratti dal sito del Ministero dell'Interno.

Le spiegazioni di tali risultati sono naturalmente molteplici: sul piano delle regole giuridiche, un peso non secondario è giocato dalla conservazione (in linea di massima) del voto di preferenza, che favorisce la frammentazione (anche intrapartitica) della competizione elettorale e, dunque, dei suoi esiti; ancora, da soglie di sbarramento ritenute troppo basse; infine, dalle discipline (statutarie o regolamentari) sulla composizione dei gruppi[154].

Anche in questo caso non può però disconoscersi il peso della dinamica partitica: le strategie coalizionali mirano esclusivamente a massimizzare il profitto che si può trarre dalle regole elettorali, combinando indistintamente logiche di macro e micro personalizzazione[155]. Intorno ai candidati presidente si raggruppa un numero elevato ed eterogeneo di liste che difficilmente consente di elaborare proposte programmatiche definite, coerenti e, se del caso, effettivamente realizzabili. La semplificazione, in senso bipolare, del sistema è del tutto artificiale e apparente; non può escludersi che, in questo modo, le dinamiche rappresentative divengano, per i cittadini, più tortuose e oscure[156].

È scontato che un simile stato di cose si rifletta sul processo legislativo. Se l'efficienza del modello Westminster risiede anche nel formato bipartitico e nella concentrazione di *leadership* e *premiership* in capo allo medesimo soggetto, allo stesso modo la frammentazione estrema delle assemblea e il sostanziale scollamento tra Presidente (*rectius*: partito del Presidente, cfr. *infra*, III, 2) e partiti consiliari può rappresentare il principale fattore di debolezza dei processi decisionali che si svolgono in seno ai consigli.

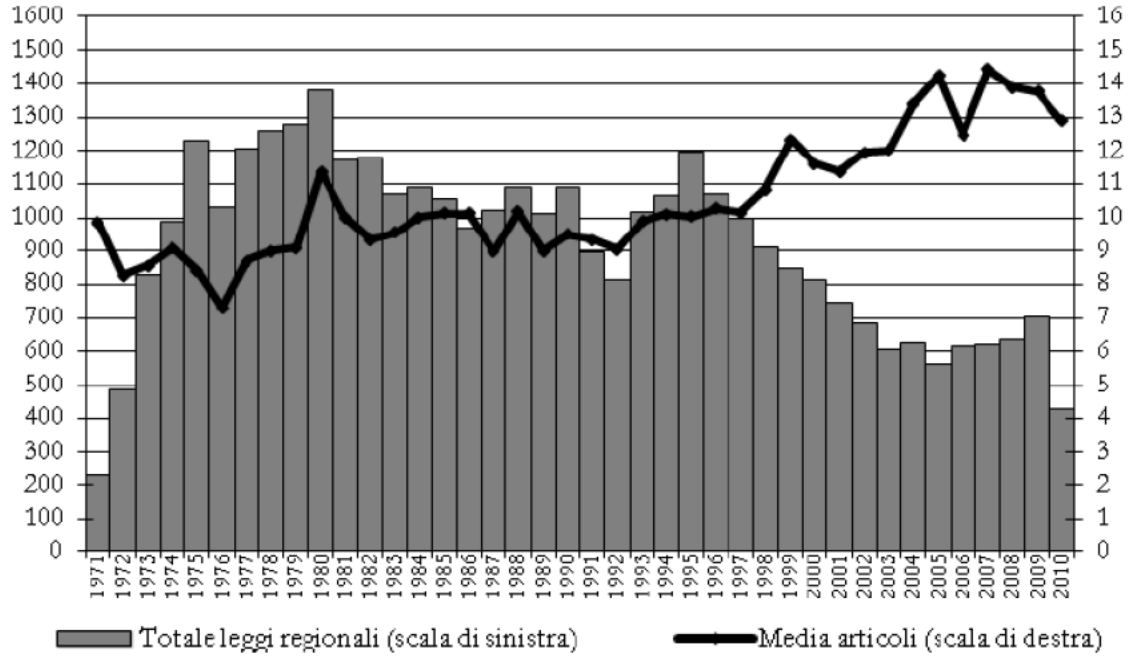
L'assetto strutturale – e arriviamo al secondo degli indicatori utilizzati – può quindi dar conto, in qualche misura, dell'andamento della produzione legislativa regionale successivo alle revisioni del Titolo V. È evidente che dati esclusivamente quantitativi rischiano di fornire indicazioni approssimative; eppure, da una loro valutazione, sembra comunque possano trarsi alcuni spunti di un qualche rilievo.

[154] Per un'analisi di tali profili si veda M. RUBECHI, *Forma di governo*, cit., p. 56 s.

[155] Cfr. sul punto F. MUSELLA, *Governi*, cit., p. 91 ss.

[156] Il rischio – già denunciato da tempo con riferimento al livello statale – è dunque quello di spingere verso la formazione di «coalizioni coatte», che impongono «alle forze politiche di allearsi purchessia, se mirano ad ottenere una rappresentanza significativa in Parlamento, prima ancora che a governare» (G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo*, cit., p. 437 ss.). In rapporto alla legislazione elettorale regionale, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa*, cit., p. 120 ss., che parla di «coalizioni acchiappatutto», riconducendo il fenomeno non esclusivamente alla consistenza degli sbarramenti ma anche alla logica stessa del premio di maggioranza collegato all'elezione del Presidente (in senso analogo A. CHIARAMONTE, *Il rendimento*, cit., p. 235 ss.; L. TRUCCO, *Premio di maggioranza e premi di maggioranza: l'«incaglio» regionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013, p. 89 ss.).

Totale su base annua delle leggi regionali e della media articoli per legge (1971-2010)[157]



Più che la tendenziale contrazione del volume delle leggi regionali promulgate (a partire dalla metà degli anni Novanta)[158] quello che colpisce è un suo mancato incremento dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, che ha prodotto una sensibile estensione della sfera delle competenze legislative dell'ente[159]. Negli anni 2011 e 2012 (non riportati in tabella) il totale delle leggi approvate fa registrare un lieve incremento, che appare tuttavia sostanzialmente in linea con l'andamento degli anni precedenti[160].

Guardando alle legislature che segnano la transizione al nuovo Titolo V – la VI e la VII (1995-2005) – emerge addirittura un sensibile riduzione degli atti legislativi in tutte le Regioni italiane, eccetto Calabria e Campania, con una flessione media delle leggi

[157] Fonte: F. MARANGONI, *Tra esigenze (di "razionalizzazione") e ostacoli (della frammentazione). La produzione legislativa delle assemblee regionali*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2012, p. 4.

[158] Si condivide, in termini generali, la critica all'assunto per cui «la "forza" effettiva che una assemblea legislativa possiede sia calcolabile in ragione della quantità di leggi che produce» (R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2001, p. 85 s.).

[159] Tale aspetto è stato da subito messo in rilievo da G. PITRUZZELLA, *Le assemblee*, cit., p. 297-298; in senso analogo G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni*, cit., p. 813, che sottolinea come le Regioni «non hanno utilizzato, o hanno utilizzato assai poco, gli spazi normativi comunque loro spettanti»; e A. STERPA. *Il «contenimento» del sistema delle autonomie territoriali in Italia (2008-2010)*, in *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, ISSIRFA, Milano, 2011, 753 ss., che osserva come si sia intervenuti su quelle materie «riconducibili a quelle tradizionalmente di intervento regionale anche prima della riforma costituzionale del 2001». Valutazioni diverse sono espresse da F. MARANGONI, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario*, cit., p. 130.

[160] Le leggi regionali promulgate sono 634 nel 2011 e 790 del 2012 (dati ricavati dai *Rapporti annuali sulla legislazione* – 2012 e 2013 – dell'*Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati*).

regionali pari al 32% su scala nazionale[161]. Il fenomeno è solo in parte bilanciato dalla crescita del numero di articoli degli atti, letta in dottrina come potenziale sintomo di interventi caratterizzati da una maggiore organicità[162]. Va infatti segnalato che, dalla classificazione delle leggi regionali per tipologie, emerge una costante prevalenza della legislazione provvedimentale e di manutenzione su quella settoriale e intersettoriale[163].

Diverso il discorso sull'incremento degli atti degli Esecutivi, che potrebbe segnare uno spostamento del baricentro della produzione normativa regionale. Tale dato si presta invero a diverse interpretazioni. Vi si potrebbe leggere, ad esempio, la tendenza verso un più ordinato assetto delle fonti, caratterizzato da (meno) leggi che demandano la propria attuazione agli atti secondari.

Diversi ordini di considerazioni possono però mettere in dubbio tale ricostruzione o, quantomeno, una sua generalizzazione.

In primo luogo occorre notare che chi registra, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, una «sostenuta dinamica incrementale» lo fa in riferimento non solo ai regolamenti, ma anche a tutta una serie di altri atti "pararegolamentari" ("direttive" o, ancor più genericamente, "determinazioni" di Giunta)[164]. Da una prospettiva spiccatamente giuridico-costituzionalistica, è chiaro che tale aspetto non può essere considerato in maniera neutrale: sono evidenti i limiti che, in termini di garanzia delle posizioni soggettive e – più in generale – di certezza e conoscibilità del diritto, possono discendere dal ricorso a quella che è stata significativamente definita "criptonormazione"[165]. Al di là della diversa sensibilità che può spingere a enfatizzare la configurazione della Regione come ente – in senso stretto – *legislatore* o – più generalmente – *normatore*, il peso che assumono tali atti (formalmente amministrativi) potrebbe rappresentare un primo importante sintomo di una fuga, prima e oltre che dalla legge, dal Consiglio regionale, organo che comunque mantiene – quando non addirittura la titolarità del potere – forme di controllo più o meno penetranti anche sugli atti regolamentari veri e propri.

Un aumento dei regolamenti era per molti versi scontato – e auspicabile – nel momento in cui si apriva, per effetto della modifica dell'art. 121 Cost., la possibilità di attribuire la relativa potestà alle Giunte: lo sdoppiamento (potenziale) degli organi

[161] Si vedano i dati riportati da F. MUSELLA, *Governi*, cit., p. 159 (tab. 5.3).

[162] Così, ad esempio, F. MARANGONI, *Tra esigenze*, cit., p. 3, che considera «l'articolato se non come indicatore in senso stretto della "qualità", almeno della "complessità" della legislazione promossa dai Consigli»

[163] Per i periodi 2001-2002 e 2005-2006, si veda l'analisi di F. MARANGONI, *Organizzazione*, cit., p. 131-132 (tab. 1). Il dato è confermato anche per gli anni 2011 e 2012. Sul punto v. le osservazioni di A. MANGIA, *Regioni*, cit., p. 756-757; nonché C. PINELLI, *La crisi*, cit., p. 1780.

[164] Cfr. F. MARANGONI, *Organizzazione*, cit., p. 130-131.

[165] Cfr. M. MASSA, *I regolamenti regionali nella prassi*, in *Astrid Rassegna*, n. 13, 2011, p. 12 ss., che evidenzia come gli atti in questione siano a tal punto carenti sotto il profilo formale e procedurale da rendere incerta la loro stessa individuazione. Problematiche analoghe si pongono anche a livello statale: in merito cfr. V. MARCENÒ, *Quando il formalismo giuridico tradisce se stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2011.

normatori avrebbe inevitabilmente invertito una prassi che – in particolare nelle regioni ordinarie – aveva visto un limitatissimo ricorso allo strumento regolamentare. Dopo alcune iniziali oscillazioni – dovute alle questioni poi risolte con la sentenza n. 313 del 2003 della Corte costituzionale – l'andamento della produzione regolamentare si è progressivamente stabilizzato, mano a mano che sono maturate, con tempi diversi da Regione a Regione, le scelte statutarie relative alla titolarità del potere.

Se l'elemento quantitativo, isolatamente valutato, può avere un senso, i dati disponibili per gli anni 2010-2012, mostrano come il numero dei regolamenti si attesti in media intorno al 20% della complessiva produzione normativa (primaria e secondaria) delle Regioni ordinarie. Si confermerebbe, dunque, quanto riscontrato per gli anni precedenti (2006-2009): «tale fonte non ha assunto una rilevanza quantitativa e qualitativa, come invece era stato prefigurato […] dalla dottrina»[166].

Incidenza dei regolamenti sulla produzione normativa delle Regioni ordinarie (2010-2012)[167]

	2010		2011		2012	
Regione	**R**	**%**	**R**	**%**	**R**	**%**
Abruzzo	0	0	2	4,3	2	2,7
Basilicata	2	5,6	1	3,6	0	0
Calabria	18	33,3	8	13,6	14	16,7
Campania	11	35,5	12	34,3	14	25,5
Emilia-Romagna	1	6,3	1	4	1	4,5
Lazio	11	55	14	41,2	18	52,9
Liguria	3	11,1	5	11,4	6	10,3
Lombardia	9	29	7	21,2	3	12,5
Marche	1	4,3	7	18,9	6	11,5
Molise	4	14,8	1	3,3	1	3,6
Piemonte	22	44,9	16	37,2	14	42,4
Puglia	24	54,5	27	40,9	38	45,8
Toscana	20	28,6	18	25,4	22	25,3
Umbria	9	25	9	31	16	35,6
Veneto	0	0	1	3,2	0	0
Totale/Media	**135**	**23,19**	**129**	**19,57**	**155**	**19,29**

Si tratta di un indicatore altamente disomogeneo (dal punto di vista temporale e territoriale), che va dal 55% (Lazio 2010) al 2,7% (Abruzzo 2012), pur senza tener conto delle Regioni che, ancora prive del nuovo statuto, non hanno definito la posizione della Giunta in rapporto alla fonte regolamentare, il cui utilizzo risulta pressoché nullo.

L'andamento della produzione regolamentare può ritenersi, in alcune ipotesi, legato alla libertà di azione che lo Statuto lascia all'Esecutivo. Non è un caso che, in termini assoluti, il maggior numero di atti regolamentari si riscontri, per i tre anni considerati

[166] G. TARLI BARBIERI. *La potestà regolamentare: un bilancio delle scelte statutarie e della loro successiva attuazione*, in P. Caretti – E. Rossi (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2009. L'attuazione degli statuti regionali*, Torino, 2010, p. 30.

[167] Dati tratti dai *Rapporti annuali sulla legislazione* (2011, 2012, 2013); in tabella, nella colonna *R* si riporta il numero dei regolamenti e in quella *%* la percentuale dei regolamenti sul totale della produzione normativa regionale (leggi più regolamenti).

(ma il dato si conferma, in linea di massima, anche per il passato), in Puglia, dove la normativa statutaria è orientata proprio in tal senso (cfr. art. 44 Statuto Puglia)[168]. E, nonostante ciò, in questa Regione l'Esecutivo mostra una chiara propensione ad abusare della procedura regolamentare d'urgenza (art. 44, co. 3 Statuto), per rendere ancora più labile il già limitato controllo consiliare su tali atti[169]. Viceversa, nella Regione Marche, dove le previsioni statutarie presuppongono una dinamica di effettiva integrazione tra fonti – nel pieno rispetto del principio di legalità sostanziale[170] e nella prospettiva di un *continuum* tra l'azione di Giunta e Consiglio (art. 35, co. 2, Statuto) – la produzione regolamentare presenta un'incidenza piuttosto limitata. I due casi sembrano dunque esprimere – da prospettive speculari – una marcata tendenza al dualismo sostanziale, in cui il regolamento si afferma più come surrogato della legge che come atto volto ad attuarne i contenuti[171].

Non è dunque da escludere che dietro simili dinamiche dei rapporti tra fonti si celi non una virtuosa e ordinata integrazione tra discipline di diverso rango ma una prova della distanza che separa Presidenti e Assemblee. Distanza di cui è possibile rinvenire, nelle pieghe degli ordinamenti regionali, accanto alla citata prassi degli atti di normazione atipica, altre importanti tracce: si pensi, ad esempio, al ricorso a regimi commissariali, riferiti a competenze e funzioni regionali, caratterizzati dal «conferimento dei poteri straordinari […] proprio al Presidente della Giunta regionale,

---

[168] Lo stesso rapporto tra prevalenza della Giunta nella titolarità del potere e crescita dei regolamenti si riscontra nelle regioni Piemonte, Toscana e Lazio. Sui diversi "modelli" di dislocazione della potestà regolamentare cfr. A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo IV, cit., p. 2352 ss.; nonché, con specifico riferimento al peculiare assetto delineato dallo statuto della Regione Campania, V. COCOZZA, *Il nuovo Statuto della Regione Campania. La potestà regolamentare*, in *www.federalismi.it*, n. 2, 2010.

[169] Il dato è messo in rilievo da G. DI COSIMO, *Il potere regolamentare negli statuti regionali e nella prassi*, in *Le Regioni*, n. 6, 2011, p. 1132-1133; l'autore segnala anche esperienze, come la Toscana, in cui il rapporto tra Giunta e Consiglio in ordine all'esercizio della potestà regolamentare appare ispirato ad una logica collaborativa (p. 1133-1134); o altre in cui, nonostante la prevalenza della Giunta, la produzione regolamentare si attesta su livelli modesti (Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria; p. 1136-1137). In merito v. pure M. MASSA, *I regolamenti*, cit., p. 3 ss.

[170] Sul principio di legalità in rapporto alla potestà regolamentare regionale si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 307 e 324 del 2003. Sul punto cfr. G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, p. 419 ss.; T. F. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la rifora del titolo V: "repetita… consolidant"*, in *Le Regio*n, n. 2/3, 2004, p. 694 ss.; G. TARLI BARBIERI. *La potestà regolamentare*, cit., p. 12 ss.

[171] Sul punto cfr. G. TARLI BARBIERI. *La potestà regolamentare*, cit., p. 36-38, che mette bene in rilievo come tutt'altro che infrequenti risultino i regolamenti regionali direttamente attuativi di leggi statali (pur laddove sussiste una potestà legislativa della Regione che si preferisce non attivare); di atti statali non legislativi (D.P.R., D.P.C.M o D.M.); di atti comunitari (anche in questo caso in assenza del previo intervento del legislatore regionale); di intese e accordi raggiunti in sede di Conferenza; di contratti collettivi di lavoro nel pubblico impiego; di atti di pianificazione non legislativi (magari anch'essi adottati attraverso la fonte regolamentare).

A conclusioni analoghe sembra spingere l'analisi di chi rileva uno stacco tra il piano della effettività e una «rappresentazione oleografica che […] disegna, tra giunta e consiglio, una divisione di ruoli e funzioni tra un apparato politico che, avvalendosi dello strumento legislativo progetta politiche pubbliche e un apparato amministrativo che le esegue e le traduce in realtà» (A. MANGIA. *Regioni*, cit., p. 757).

che, se non l'artefice della situazione di emergenza si appalesava essere la persona meno in grado di risolverla»[172]; con l'effetto di mutare – almeno parzialmente – il piano della sua responsabilità, che non opera più nei confronti del Consiglio ma del Governo nazionale.

Un ulteriore indicatore cui può essere interessante fare riferimento concerne il cd. tasso di successo delle iniziativa legislative della Giunta: ovvero la percentuale, sul totale dei disegni di legge presentati dall'organo, che giungono a definitiva approvazione. Anche in questo caso, nel passaggio tra vecchio e nuovo regime, non si scorge – quale effetto della razionalizzazione della legge cost. n. 1/1999 – una tendenza univoca che indichi il pieno controllo del Presidente sulla maggioranza.

Tasso di successo (%) delle iniziativa legislativa di Giunta (VI e VII legislatura)[173]

Regione	1995-2000	2000-2005
Abruzzo	80	70
Piemonte	86	50
Lombardia	54	70
Veneto	65	63
Emilia-Romagna	65	78
Toscana	94	96
Campania	29	48
Calabria	35	10

A colpire ancora è la profonda differenza di rendimento tra regioni; inoltre, in ben quattro degli otto casi considerati, con il nuovo assetto a Presidente eletto – in teoria più efficientista – si registra un arretramento dell'incidenza dell'Esecutivo sul processo legislativo. Anche la Toscana, che mostra, dal punto di vista preso in esame, il miglior rendimento nella VI e nella VII legislatura, ha fatto registrare, di recente, una sensibile flessione del dato[174].

Va inoltre segnalato che le percentuali riportate vanno lette tenendo conto di almeno due ordini di considerazioni: la presenza di ambiti in cui l'iniziativa di Giunta è vincolata[175]; l'attività emendativa cui sono sottoposte – sotto il profilo sia qualitativo sia quantitativo – le iniziative della Giunta, che potrebbero risultare, in sede di approvazione definitiva, del tutto snaturate rispetto al loro originario impianto. Da

[172] Così S. MANGIAMELI, *Il federalismo*, cit., p. 507; sul punto insiste anche G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, p. 1241, che nella medesima prospettiva richiama anche le modalità di gestione dei fondi strutturali comunitari.

[173] Fonte: F. MUSELLA, *Governi*, cit., p. 176; per un parziale aggiornamento del dato (2005-2007) cfr. F. MARANGONI, *Organizzazione*, cit., p. 141.

[174] Il tasso di successo delle iniziative di Giunta risulta il seguente: 2005/2006 89%; 2007 66%; 2008 78%; 2009 72%; 2010-2011 82%; 2012 79% (Fonte: *Rapporti sulla legislazione della Regione Toscana*, in *www.consiglio.regione.toscana.it*).

[175] Si consideri, in tale ottica, che solo la legislazione di bilancio copre all'incirca il 15% della complessiva produzione legislativa delle Regioni ordinarie (dati tratti dai *Rapporti annuali sulla legislazione della Camera dei Deputati*, 2013 e 2012).

quest'ultimo punto di vista, interessante sarebbe una valutazione del «grado di variabilità delle maggioranze […] che di volta in volta approvano le deliberazioni proposte»[176], che può svelare il peso che, in concreto, assumono le dinamiche compromissorie, al di là della strutturazione formale delle relazioni interorganiche[177].

A titolo meramente esemplificativo, può guardarsi ancora al caso della Toscana, i cui dettagliati Rapporti sulla legislazione consentono di evidenziare un interessante fenomeno di "sfasatura delle coalizioni": si evince un «moderato livello di conflittualità dell'assemblea legislativa e […] scarsa aderenza della prassi alla modellistica del maggioritario»; «tratto assoluto e dominante del procedimento legislativo regionale» risulta infatti una «intrinseca attitudine a produrre consenso, al di là e a dispetto della logica bipolare cui è improntato l'ordinamento nel quale esso si sviluppa»[178].

Un ultimo elemento, che pure offre spunti di riflessione, riguarda le iniziative legislative consiliari. A fronte di un loro imponente numero, la percentuale delle stesse che si tramuta effettivamente in legge si è attestata a lungo – salvo isolate eccezioni – a livelli sensibilmente inferiori rispetto ai disegni della Giunta: erano senz'altro questi ultimi, dunque, ad avere l'incidenza maggiore sul volume complessivo delle leggi regionali, pur non potendosi relegare in una dimensione meramente simbolica le iniziative dei consiglieri[179]. L'ultimo Rapporto sulla legislazione della Camera dei Deputati (2013) evidenzia come nel 2012 la legislazione delle Regioni ordinarie sia da ascrivere, sostanzialmente in egual misura, all'iniziativa delle Giunte e dei Consigli (rispettivamente 48,1% e 46,7%).

Volendo ricondurre il discorso all'analisi della forma di governo, provando ad esprimere una valutazione d'insieme sulle dinamiche descritte, sorge immediatamente un dubbio: le stesse sono indice di forza o di debolezza del vertice dell'Esecutivo regionale?

Un Presidente direttamente eletto che non controlla la propria maggioranza consiliare appare senz'altro debole. Egli però – e da qui la sua forza – ha diverse strade per bypassare l'assemblea: la potestà regolamentare, laddove la conformazione statutaria di quest'ultima consenta tale esito; gli atti di normazione atipica di Giunta; la delocalizzazione dei suoi poteri e delle relative responsabilità, come accade ad esempio

[176] Così O. CHESSA, *Il Presidente*, cit., p. 205.

[177] In tale prospettiva, alcune indicazioni generali sono offerte da N. MACCABIANI, *Codeterminare*, cit., p. 240 ss., dove si evidenzia come sia «raro che un progetto di legge di origine giuntale passi indenne dal vaglio consiliare senza subire sostanziali modifiche» (p. 248).

[178] I passaggi citati sono ripresi dalla sezione dedicata alla iniziativa legislativa e alla fase d'aula (a cura di Alessandro Tonarelli) dei *Rapporti annuali sulla Legislazione della Regione Toscana* (anni 2009-2010 e 2012). Anche nell'ultimo Rapporto disponibile (2013) si rileva «il fatto che la coalizione governativa, cioè quella che esprime il Presidente della Giunta, è senz'altro la più produttiva […] ma resta tuttavia ben lontana dall'esercitare il monopolio della produzione legislativa. Al contrario, […] almeno due gruppi di opposizione sono presenti in quattro coalizioni legislative delle cinque individuate, di tal che le opposizioni risultano aver partecipato, a ranghi compatti o ridotti, all'approvazione di ben 40 delle 60 leggi dell'anno, il 68 per cento del totale».

[179] Cfr. F. MARANGONI, *Organizzazione*, cit., p. 134.

nel caso delle gestioni commissariali o, più ordinariamente, attraverso le sedi di raccordo con il Governo statale[180].

Il dilemma è forse destinato a rimanere irrisolto, perché irrisolto è l'assetto della forma di governo regionale, sospesa tra presidenzialismo e parlamentarismo; e, insegnava Duverger, «il pluripartitismo indebolisce il governo in regime parlamentare, ma lo rafforza in regime presidenziale»[181].

Se tuttavia si guarda al profilo organizzativo non in termini astratti ma come strettamente funzionalizzato alle finalità istituzionali delle Regioni, si dovrebbe ritenere che la frammentazione dei consigli, incidendo sul rendimento legislativo degli enti, chiami in causa la stessa responsabilità politica di un Presidente *diviso* dalla stessa coalizione di cui si è posto alla guida. Se, per un verso, le competenze regionali «si incentrano proprio sull'organo che è il vero sconfitto dalla riforma costituzionale del 1999»[182], va anche detto che gli incisivi congegni di stabilizzazione introdotti in via normativa non sono riusciti – come sembravano promettere – a creare un Presidente *dominus* di una compatta maggioranza, raccolta intorno ad un definito indirizzo politico-programmatico destinato a divenire la principale misura della sua responsabilità.

Anche su questo terreno, dunque, «il nodo fondamentale del sistema delle autonomie [...] non è giuridico, ma politico»[183]; resta da chiedersi quanto, in questa prospettiva, il modello introdotto nel 1999 abbia effettivamente favorito dinamiche virtuose, dovendosi forse riconoscere che la «torsione monocratica della forma di governo delle Regioni, ricalcata sul modello organizzativo comunale, e che ora si vorrebbe estendere anche al livello centrale [... non ha prodotto] la razionalizzazione attesa dalla combinazione tra unidimensionalità del potere e responsabilità nel suo esercizio»[184].

III. Dai poteri regionali ai rapporti tra livelli di governo

1. *Vecchi e nuovi problemi*. – I dati sinora richiamati si prestano, come segnalato, a molteplici interpretazioni; peraltro, il tentativo di riferirsi alla generalità delle Regioni italiane (che esprimono, ciascuna, rendimenti inevitabilmente diversificati) può rendere difficile l'individuazione di linee di tendenza univoche. Dovrebbero ad ogni modo riscontrarsi elementi sufficienti per mettere in discussione – almeno con riferimento al

[180] Sul punto cfr. L. RONCHETTI, *Le assemblee*, cit.; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 824, che segnala come una simile prospettiva risulti favorita anche dalla giurisprudenza costituzionale che sposta l'intervento regionale dal piano della legislazione a quello della negoziazione in Conferenza.

[181] Così M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, 1951, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1975, p. 495.

[182] G. PITRUZZELLA, *L'impatto*, cit., p. 1240; in senso analogo v. L. RONCHETTI, *Le assemblee*, cit.

[183] R. BIN, *Relazione conclusiva al Convegno "In vista della revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione: Quale ruolo per le Autonomie speciali?"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 20 marzo 2014; nello stesso senso ID., *... e l'autonomia*, cit., p. 244 ss.

[184] Così S. STAIANO, *Alcuni ragionevoli motivi per prendere sul serio la proposta di riforma del bicameralismo*, in *www.federalismi.it*, n. 8, 2014, p. 4.

frammento dell'attività legislativa – le virtù palingenetiche della formula organizzativa costruita dalla l. cost. 1/1999.

Mantenendo un punto di osservazione tutto interno alla dimensione regionale, si rischia però di perdere di vista alcuni degli effetti sistemici legati – più o meno direttamente – ad una simile impostazione (e concezione) dell'organizzazione del potere.

Si potrebbe infatti obiettare che le inefficienze cui il modello attuale non è riuscito a dare risposte si erano già palesate nel previgente quadro normativo, che senz'altro non spiccava per la sua efficienza. In altre parole, l'addebito da muovere alle nuove soluzioni organizzative si sostanzierebbe, al più, nel non aver risolto vecchi problemi, non nell'averne creati di nuovi.

Da questo punto di vista, è stata messa in luce una sorta di indipendenza del rendimento dell'ente dall'assetto della forma di governo; si assisterebbe al paradosso

> «derivante dal contrasto tra l'uniformità delle regole e il diverso livello delle prestazioni dell'ente regionale, tanto prima quanto dopo la l. cost. n. 1 del 1999. La forma di governo regionale sembra essere infatti indifferente quanto alla funzionalità dell'organizzazione regionale per i suoi cittadini, che presenta differenze sensibili, le quali dipendono più dalla cultura civile e politica dei territori sui quali insistono le autorità regionali che dalle forme organizzative prescelte da ciascuna di esse»[185].

Alla medesima conclusione conducono alcuni dati relativi, ad esempio, all'esperienza della Regione Toscana, da cui emergono – sotto la vigenza dell'originario testo costituzionale e proprio in ragione delle connotazioni dell'assetto partitico – «un buon livello di stabilità delle maggioranze consiliari»; un «indirizzo politico omogeneo di Giunta e Consiglio, entrambi espressione delle stesse forze politiche»; «una non comune stabilità degli Esecutivi regionali: dal 1970 si sono succeduti 6 Presidenti e 13 Giunte, aventi una durata media di 927 giorni circa». In questa stessa Regione (come evidenziato *supra*, II, 3.1) un'esplosione della frammentazione partitica si produce, anzi, proprio a ridosso delle modifiche costituzionali (VI legislatura, 1995-2000) e sarà solo parzialmente ridimensionata per effetto del nuovo impianto istituzionale[186]. Si confermerebbe, dunque, che – molto più delle regole formali (e, forse, a prescindere da queste) – è il sistema dei partiti a giocare un ruolo decisivo sugli equilibri politico-istituzionali.

Anche fermandosi a simili conclusioni, risulterebbero ridimensionate le aspettative spesso riposte nel modello a presidente eletto. La dottrina più critica nei confronti della

---

[185] M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria*, cit., p. 50; cfr. pure F. MUSELLA, *Governi*, cit., p. 230-231; S. VASSALLO, *Introduzione. Ricchezza, civismo, forza dei governi: il divario in cerca di una spiegazione*, in S. Vassallo (a cura di), *Il divario*, cit., p. 7, che attribuisce però rilievo, più che al livello di "civismo", agli assetti del sistema politico e del sistema produttivo (p. 34).

[186] I dati e i passaggi riportati sono ripresi da G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo*, cit., p. 700-703.

revisione del 1999 aveva però lanciato un avvertimento: «i presidenti-"governatori" di oggi non faranno più danni dei presidenti travicelli di un tempo, ma solo danni diversi»[187]. Per valutare eventuali *diversi* danni, occorre riallacciarsi ad uno degli spunti da cui il presente lavoro ha preso le mosse: tra i fattori di crisi e incompiutezza del regionalismo italiano, vi sarebbe la mancata strutturazione di dinamiche partitiche di livello regionale, che – nella fisiologia di un assetto di federalismo/regionalismo genuinamente territoriale – dovrebbero incanalarsi nella direzione di un ordinato rapporto tra dimensione partitica centrale e periferica (cfr. *supra*, I, 3).

Mantenendo ferma l'idea dei reciproci condizionamenti tra forma-tipo di Stato, forma di governo e dinamiche partitiche, è rispetto a queste ultime (sul duplice versante: regionale e statale-regionale) che si possono cogliere alcune ulteriori conseguenze riconducibili, almeno in parte, alle peculiari connotazioni della formula a presidente eletto.

2. *La trasformazione dei partiti regionali, tra territorializzazione e personalizzazione*. – Sarebbe singolare se al profondo mutamento della impalcatura organizzativa regionale non fosse seguito alcun processo di riassestamento delle dinamiche partitiche. Questione diversa è se tali processi abbiano effettivamente assecondato quelli di decentramento del potere, seguendo un lineare percorso di territorializzazione della rappresentanza.

La territorializzazione, che senz'altro si riscontra, si è accompagnata alla personalizzazione, e questa seconda dimensione ha in larga misura fagocitato la prima[188]. D'altra parte, era evidente come le soluzioni normative introdotte nel 1999 assecondassero – anziché contenere – tendenze in atto in partiti «la cui struttura e funzionamento non corrisponde minimamente al metodo democratico di cui ragiona l'art. 49 della Costituzione: partiti dunque che non controllano i *leaders* ma sono sotto il loro pieno dominio, con riflessi molto negativi sull'andamento della vita costituzionale»[189]. Si sono invece sottovalutati gli effetti che il modello introdotto avrebbe potuto produrre sul rapporto tra istituzioni, partiti e cittadini; tra partiti e loro iscritti; tra partito nazionale e sue ramificazioni territoriali; tra partito parlamentare-consiliare e partito-associazione: aspetti tutti che attengono al tema della (auspicabile) fluidità delle dinamiche rappresentative e alla connessa responsabilizzazione dei governanti di fronte ai governati. Da questo punto di vista, si può quantomeno dubitare

[187] A. DI GIOVINE, *Appunto*, cit., nota n. 17.

[188] Sulla contraddittorietà tra logiche partitiche di natura personalistico/presidenziale e di natura territoriale cfr. I. DIAMANTI, *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro… e tricolore*, Bologna, 2009, p. 215 ss.

[189] L. ELIA, *Forme di Stato*, cit., p. 2600. Con specifico riferimento alla l. cost. n. 1 del 1999, cfr. G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3/4, 2000, p. 505, dove si evidenzia come «la nuova forma di governo regionale si inserisca pienamente nel processo di affermazione di quello che […] è stato chiamato il "partito personale"».

che la crisi dei partiti, che è essenzialmente «crisi di rappresentatività e di responsività»[190], abbia trovato nei nuovi assetti risposte soddisfacenti.

Intorno ai Presidenti (o ad alcuni di essi) si sono costituiti blocchi locali di potere fondati, in larga parte, sul controllo delle strutture amministrative regionali, in particolare di quelle sanitarie, che assorbono una quota enorme delle risorse finanziarie degli enti (circa il 75%:): «la gestione della sanità si colloca in questo punto di turbolenza del sistema politico-istituzionale: costituisce una delle poste in gioco – non delle minori – dei conflitti in atto; è fattore di forza per alcuni degli attori di tale conflitto, anche per l'entità delle risorse in gioco»[191].

L'elemento territoriale, in tal modo, opera principalmente nel senso di definire un bacino di relazioni e consenso. Il partito personale-locale non (sempre) si costituisce formalmente come autonomo soggetto politico ma opera spesso sotto traccia, all'interno delle più consolidate organizzazioni di ambito statale; anche se poi, attraverso l'occupazione di settori nevralgici dell'amministrazione, si garantisce il suo effettivo (e autonomo) apparato servente. Per inquadrare tali assetti di potere è stato proposto di ricorrere agli strumenti della *network analysis*, che consentono di svelare stratificati sistemi a rete, strutturati su tessuti di relazioni spesso definibili secondo lo schema dei rapporti di dominio, in cui «l'attore politico controlla il comportamento degli altri attori promettendo premi o minacciando sanzioni»[192].

In questo scenario, le risorse delle regioni, al di là della loro formale imputazione, vengono utilizzate anche per supportare le esigenze dei nuovi blocchi di potere. Ciò ha contribuito a determinare una crescita esponenziale della spesa regionale: un recente studio indica, per il periodo che va dal 1990 al 2009, un aumento da 63,9 a 171,9 miliardi di euro, senza che tale incremento sia stato bilanciato da una proporzionale riduzione della spesa statale[193].

Il partito personale territoriale si costruisce in termini di tensione e alterità anche rispetto al partito statale (e alle sue propaggini territoriali) nel quale formalmente si inquadra: «i [tradizionali] partiti […] faticano a svolgere il ruolo di canalizzazione del

---

[190] Così S. STAIANO, *Prolegomeni*, cit., p. 21.

[191] Così S. STAIANO, *Sanità e partiti politici: breve fulgore del sistema delle spoglie "formalizzato"*, *www.federalismi.it*, n. 8, 2011, p. 10.

[192] Così S. STAIANO, *Prolegomeni*, cit., p. 20; diversamente, dunque, da quanto accade nelle "relazioni di influenza", in cui l'opinione dei destinatari si modifica attraverso la «trasmissione intenzionale di comunicazione». Sul punto v. pure U. RONGA, *Organizzazione partitica, alleanze e formule elettorali*, in F. Pastore (a cura di), *I sistemi*, cit., p. 74 ss. Sugli strumenti dell'analisi di *network* cfr. F. PISELLI, *Il network sociale nell'analisi del potere e dei processi politici*, in *Stato e mercato*, n. 50, 1997, p. 286 ss.; ID, *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, 2001. Tale impostazione teorica è stata anche sottoposta ad alcune verifiche empiriche, nell'ambito del progetto di ricerca sul tema "Trasformazione del sistema dei partiti, forma di governo, teoria delle reti", coordinato da Sandro Staiano e in corso di svolgimento presso l'Università Federico II di Napoli. Le prime risultanze del progetto già mostrano, per i casi di studio sinora considerati, una dimensione relazionale dei partiti fondata, in prevalenza, su rapporti di dominio; dall'analisi specifica delle reti partitiche ricostruite (periodo 2000-2010) emerge la relazione tra queste ultime e specifici settori, *in primis* quelli relativi alle politiche infrastrutturali e, come segnalato, sanitarie.

[193] Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, 2013, p. 27.

consenso e di elaborazione programmatica e sono talora meri collettori di candidati semi-indipendenti»[194]; da ciò può discendere una vera e propria scissione tra partito personale del Presidente e partito consiliare.

Il fenomeno è rappresentato plasticamente dalle cd. liste dei Presidenti: superato per via normativa – in molte regioni – l'istituto del cd. listino[195], partecipano alle elezioni consiliari vere e proprie liste personali, che riportano in alcuni casi risultati di peso non indifferente. Si tratta di un fenomeno diverso (anche se non sempre facilmente distinguibile) dalle semplici liste civiche, che non necessariamente si esauriscono in una connotazione personalistica; o dal mero inserimento, nei simboli dei partiti tradizionali, del riferimento al nome dei candidati alla guida dell'Esecutivo collegati.

Liste dei Presidenti[196]

Regione	Anno	Lista presidente (LP)	% voti LP	seggi LP	% voti coalizione (C)	seggi C	% seggi LP/C	% voti LP/C
Basilicata	2013	*Pittella Presidente*	16,00	4	62,75	10	40,00	25,50
Lombardia	2013	*Maroni Presidente*	10,23	11	43,07	48	22,92	23,75
Lombardia	2013	*Patto civico con Ambrosoli Presidente*	7,03	4	37,27	21	19,05	18,86
Basilicata	2010	*Lista per Pagliuca per la Basilicata*	4,33	1	27,25	9	11,11	15,89
Calabria	2010	*Autonomia e diritti – Loiero Presidente*	6,99	4	34,82	16	25,00	20,07
Calabria	2010	*Insieme per la Calabria – Scopelliti Presidente*	5,16	2	57,57	29	6,90	8,96
Calabria	2010	*Scopelliti Presidente*	9,92	6	57,57	29	20,69	17,23
Lazio	2010	*Lista civica cittadini/e per Bonino*	1,63	1	48,31	28	3,57	3,37
Lazio	2010	*Renata Polverini Presidente*	26,36	15	51,37	27	55,56	51,31
Liguria	2010	*Liste civiche per Biasotti Presidente*	6,07	1	47,27	14	7,14	12,84
Liguria	2010	*Noi con Burlando*	3,70	1	52,73	17	5,88	7,02
Marche	2010	*Insieme per il Presidente*	1,32	1	40,12	15	6,67	3,29
Piemonte	2010	*Insieme per Bresso*	3,25	1	47,55	21	4,76	6,83
Puglia	2010	*La Puglia per Vendola*	5,53	6	46,05	46	13,04	12,01
Calabria	2005	*Con Abramo*	2,51	0	38,56	19	0	6,51
Lazio	2005	*Lista civica Marrazzo*	6,74	4	48,49	28	14,29	13,90
Lazio	2005	*Lista Storace*	7,50	4	50,27	27	14,81	14,92
Liguria	2005	*Lista Sandro Biasotti*	8,73	3	45,96	13	23,08	18,99
Piemonte	2005	*Insieme per Bresso*	2,95	1	49,93	26	3,85	5,91

Come si evince dalla tabella, il fenomeno è chiaramente in crescita (alle elezioni del 2000 erano soltanto due le liste di questo tipo)[197], segnale delle riferite tendenze, che

[194] Così M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria*, cit., p. 33.

[195] Il cd. listino risulta superato dalla legislazione elettorale di Calabria, Campania, Lombardia, Marche, Toscana, Puglia e Veneto. La medesima soluzione prospettata, per la Basilicata, dalla legge regionale n. 3 del 2010 è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale (sentenza n. 45 del 2011).

[196] Mia la elaborazione dei dati raccolti sul sito del Ministero dell'Interno.

[197] Cfr. F. MUSELLA, *Governi*, cit., p. 105.

investono indifferentemente le diverse aree geografiche del Paese ed entrambi i principali schieramenti politici. Particolarmente interessanti i casi delle liste "Maroni Presidente" (Lombardia 2013), "Lista civica cittadini/e per Bonino" (Lazio 2010) e "La Puglia per Vendola" (Puglia 2010; cfr. *infra*, III, 2.1). In questi casi il candidato alla carica monocratica regionale è già *leader* di un partito nazionale, anch'esso connotato – in maniera più o meno spiccata – in senso personalistico, che partecipa alla competizione elettorale regionale: all'interno di quest'ultima si ha dunque una sorta di duplice proiezione personale del candidato Presidente[198].

Laddove i partiti personali regionali si consolidano nel tempo, rischiano di generarsi gravi cortocircuiti nei meccanismi rappresentativi: anche di fronte a gestioni inefficienti, può non attivarsi la sanzione politica[199], risultando i blocchi di potere locale impermeabili alla stessa in virtù di un controllo clientelare del consenso. Alla lunga, solo l'emersione di gravi fenomeni degenerativi riesce a destabilizzare assetti di potere cristallizzati. I colpi inferti dalle inchieste della magistratura al cuore della rete – il *capo* del partito personale locale o *mediatori* che ne occupano nodi nevralgici – possono determinarne, in maniera fulminea, lo sgretolamento. Una volta saltati i principali ingranaggi che regolano lo scambio consenso *versus* vantaggio, non residua alcun collante (ideologico, identitario o, più semplicemente, programmatico) in grado di garantire la continuità dell'organizzazione.

Si tratta di rotture che, se anche meno frequenti, rischiano di essere ben più dirompenti delle crisi di governo della *prima Repubblica regionale*: esse possono anche non incidere sul quasi inscalfibile rapporto di fiducia/consonanza tra Legislativo ed Esecutivo (*rectius*: Presidente); ma, spesso, travolgono il piano della fiducia tra cittadini e istituzioni, che attinge direttamente alla dimensione della forma democratica dello Stato. Ne derivano lunghe fasi di stallo istituzionale, che precedono la formalizzazione della crisi, in cui si fronteggiano spinte alla dissoluzione e resistenze in chiave di autoconservazione degli apparati politico-amministrativi: in tali passaggi il tema predominante, se non unico, dell'agenda regionale diviene quello del destino della legislatura. A questa inerzia/delegittimazione di fatto, si aggiunge quella che, in termini giuridici, discende dai limiti funzionali cui sono soggetti, una volta formalizzata la causa di scioglimento, gli organi politici in regime *prorogatio*. Periodi questi ultimi che dovrebbero avere una durata – per ovvi motivi – circoscritta, ma che non di rado

[198] Nel caso della Puglia (2010), SEL – partito di cui è segretario il candidato Presidente poi eletto – ottiene il 9,74% di voti e 11 seggi; In Lombardia (2010), la Lega Nord – partito guidato dal candidato Presidente poi eletto – ottiene 12,96% e 15 seggi; nel Lazio, il candidato sconfitto vedeva affiancata alla sua lista civica-personale anche la "Lista Marco Pannella – Emma Bonino" (di rilievo nazionale), che raccoglie il 3,30% di voti e 2 seggi.

[199] Sul punto v. M. PLUTINO, *Presidenti*, cit., p. 101 ss. Più nello specifico, cfr. G. PITRUZZELLA, *Sanità e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, p. 1179-1180, dove si mette in rilievo come, a fronte ad una crescita del disavanzo della spesa sanitaria regionale e di un peggioramento della qualità dell'assistenza, i cittadini abbiano confermato, in alcune regioni (in particolare Campania e Sicilia), il presidente uscente. La "stabilità" dei Presidenti, ben oltre la durata della legislatura regionale, ha dato adito ad alcune problematiche interpretative relative all'art. 2 della legge n. 164/2004, su cui cfr. L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, p. 511 ss.

vengono dilatati oltre i termini di legge[200], ora a causa di strategie dilatorie poste in essere dalle forze al governo (che mirano a mantenere il controllo della macchina amministrativa il più a lungo possibile)[201]; ora per assicurare l'accorpamento tra diversi appuntamenti elettorali.

Chiusura anticipata delle legislature regionali[202]

Regione	Presidente	Durata	Cause della crisi	Data crisi – data voto
Abruzzo	Del Turco	2005-2008	dimissioni del Presidente dopo arresto (cui seguirà successiva condanna in primo grado)	17.7.08 – 14.12.08
Basilicata	De Filippo	2010-2013	inchieste penali e arresti di esponenti della maggioranza – dimissioni presidente	24.4.13 – 17.11.13
Calabria	Scopelliti	2010-2014	condanna penale in primo grado del Presidente – d.lgs. 235/2012 – dimissioni presidente	–
Lazio	Marrazzo	2005-2009	dimissioni presidente a seguito di vicende personali	27.10.09 – 28.3.10
Lazio	Polverini	2010-2013	inchieste penali e arresti di esponenti della maggioranza – dimissioni presidente	27.9.12 – 24.2.13
Lombardia	Formigoni	2010-2013	inchieste penali e arresti di esponenti della maggioranza – dimissioni maggioranza consiglieri	26.10.12 – 24.2.13
Molise	De Stasi	2000-2001	annullamento elezioni G A.	18.6.01 – 11.11.01
Molise	Iorio	2011-2013	annullamento elezioni G A.	29.10.12 – 24.2.13
Piemeonte	Cota	2010-2014	annullamento elezioni G A.	11.2.14 – 25.5.14
Sardegna	Soru	2004-2008	crisi politica – dimissioni del Presidente	25.11.08 – 15.2.09
Sicilia	Cuffaro	2006-2008	condanna penale in primo grado (poi confermata in Cassazione) del Presidente – dimissioni	26.1.08 – 13.4.08

[200] L'art. 5, co. 2, lett. *b* della l. cost. 1/1999, stabilisce che le nuove elezioni debbano essere indette entro tre mesi dal verificarsi della causa di scioglimento, termine sostanzialmente recepito dalle normative regionali. La Corte costituzionale ha precisato che il riferimento al termine per l'indizione deve essere comunque inteso «nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo» (sentenza n. 196 del 2003, punto 9 del *considerato in diritto*); d'altra parte, se così non fosse, non si avrebbero tempi certi sul rinnovamento degli organi regionali, con il rischio di un sostanziale aggiramento della clausola *simul stabunt, simul cadent*.

[201] Da questo punto di vista, esemplificative le vicende consumatesi nella regione Lazio con la chiusura anticipata della IX legislatura, in relazione alla quale si sono resi necessari numerosi pronunciamenti del giudice amministrativo. In merito cfr. M. G. RODOMONTE – A. LUCIANI, *La Regione Lazio alle urne*, in *www.federalismi.it*, n. 3, 2013, p. 1 ss.

[202] Nell'ultima colonna, in fondo scuro sono evidenziati i casi cui è rispettato il termine massimo di tre mesi entro cui è prescritto lo svolgimento delle elezioni a seguito del determinarsi di una causa di scioglimento anticipato. Ai casi riportati nella tabella si aggiunge la recente crisi (politica) della Regione Valle d'Aosta, provocata dalle dimissioni, il 22 aprile, di tutti i componenti della Giunta, escluso il Presidente. Di fronte all'impossibilità dell'organo di deliberare, per difetto del quorum strutturale (legge regionale n. 66 del 1979, art. 3), saranno applicate, in via analogica, le previsioni della legge regionale n. 21 del 2007, che prevede un termine di 60 giorni scaduto il quale, se non si è insediato un nuovo Esecutivo, di produce lo scioglimento funzionale del Consiglio.

Regione	Presidente	Durata	Cause della crisi	Data crisi – data voto
Sicilia	Lombardo	2008-2012	crisi politica e contestuali procedimenti penali a carico del Presidente – Dimissioni (successiva condanna penale con rito abbreviato)	31.7.12 – 28.10.12

In questo quadro, le vicende maggiormente traumatiche sono senz'altro quelle legate alle vicende di rilevanza penale, che trascendono in molti casi la sola persona del Presidente e investono ampi settori della classe politica regionale. Da tali circostanze deriva anche che la successiva campagna elettorale possa essere giocata molto più in chiave di delegittimazione della coalizione di governo uscente che non sul terreno propriamente programmatico.

Anche gli interventi del giudice amministrativo non sono tuttavia privi di importanti ricadute sulla legittimazione politica (oltre che giuridica) degli organi[203]; soprattutto quando le irregolarità del procedimento elettorale che vengono riscontrate sono riconducibili, più che a errori frutto di incompetenza o ingenuità, a speregiudicate strategie coalizionali che incoraggiano la frammentazione, permettendo a liste improvvisate e poco rappresentative di massimizzare il profitto legato all'utilità marginale dei loro voti, prescindendo da qualsiasi condivisione programmatica.

È evidente come l'affermazione delle dinamiche descritte ostacoli generalmente la costruzione di un discorso politico genuinamente territoriale e possa segnare una distanza significativa dall'idea del regionalismo concepito come strumento per una più efficace tutela dei diritti dei cittadini. Anche in questo caso, ci si può chiedere se e quanto simili tendenza siano state favorite da un modello organizzativo privo di controlli e bilanciamenti, che spinge (per le ragioni illustrate anche *supra*, II, 2) verso una marginalizzazione dei processi di intermediazione partitica:

> «si è puntato al rafforzamento della politica regionale e locale essenzialmente tramite il mutamento del sistema elettorale ed il sensibile rafforzamento del vertice politico dei diversi enti territoriali, senza neanche porre il problema del complessivo miglioramento dei sistemi di controllo (politico, prima che sugli atti) sulle classi politiche locali. Malgrado i tanti sintomi di degrado si è perseguito con superficiale ottimismo la via del deciso rafforzamento delle stesse maggioranze relative, così riducendo la stessa dialettica politica interna alle istituzioni […]»[204].

2.1. *Due vicende esemplificative*. – La disarticolazione delle dinamiche politiche territoriali può trovare alcune conferme nell'analisi della "situazione" (la terminologia è quella di Elia, già richiamata *supra*, I, 2) di due partiti: *Sinistra Ecologia e Libertà* e la *Lega Nord*. Il primo si presenta come un partito nazionale che svela però una marcata

[203] Sul punto, con riguardo agli annullamenti delle elezioni molisane, cfr. M. DELLA MORTE – B. DE MARIA, *Scioglimento del Consiglio regionale e nuove elezioni: il caso Molise*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2013, p. 544 s.

[204] U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio*, cit., p. 761.

impronta personale-regionale; il secondo, invece, pur mostrando una inequivocabile connotazione macroregionale (cd. *non State wide parties*) che fa leva anche su rivendicazioni di natura identitaria, opera secondo schemi che sembrano quelli propri dei partiti di ambito statale.

La caratterizzazione del bacino di consenso di SEL emerge abbastanza chiaramente dall'analisi di alcuni dati elettorali. Il suo fondatore – uscito nel 2009 dal Partito della Rifondazione Comunista – ne è tuttora segretario e, dall'aprile del 2005, è anche Presidente della Regione Puglia (nel mandato 2005-2010 eletto come esponente del PRC, in quello successivo – tuttora in corso – nella veste di segretario del nuovo partito).

Risultati di PRC e SEL alle elezioni regionali del 2005 e del 2010

	PRC regionali 2005	**SEL regionali 2010**	
Regione	**% voti**	**% voti**	**Note**
Puglia	**5,09**	**9,74***	* Accanto a SEL, la lista "Puglia per Vendola" ottiene il 5,53%
Piemonte	6,39	1,44	
Lombardia	5,67	1,39	
Veneto	3,49	1,23	
Liguria	6,59	2,47	
Emilia-Romagna	5,73	1,79*	* Risultato di SEL e "Federazione Verdi"
Toscana	*	3,81	* Dato non disponibile -PRC si presenta nella lista "Uniti per L'Ulivo"
Umbria	9,25	3,39	
Marche	6,33	2,64	
Lazio	5,88	3,14	
Campania	4,15	3,53	
Basilicata	4,64	3,99	
Calabria	5,16	3,75*	* Risultato di "Sinistra con Vendola" e "Partito socialista italiano"
Media nazionale	**5,70**	**3,25**	

Nelle regionali del 2005 il partito che esprime il presidente eletto (PRC) ottiene un risultato sostanzialmente omogeneo nelle diverse regioni in cui si presenta (eccettuato il solo caso dell'Umbria). I consensi ottenuti in Puglia sono in linea con la media nazionale della lista, anzi si attestano leggermente al di sotto della stessa.

Nella tornata del 2010, la distribuzione territoriale dei voti del partito del presidente uscente (riconfermato) muta. Se, guardando alla generalità delle regioni, i risultati mantengono una certa uniformità di fondo (sebbene emerga una tendenziale spaccatura tra quelli riportati nell'area settentrionale e in quella centro-meridionale del Paese), in Puglia la quota di voti di SEL è tre volte superiore alla media nazionale; il secondo miglior risultato del partito lo si registra in Basilicata, dove la percentuale ottenuta è comunque inferiore alla metà di quella registrata nel tacco dello stivale. Questi dati divengono ancora più eclatanti se ai consensi del partito nazionale (personale) SEL si sommano quelli ottenuti dalla lista personale (regionale) "Puglia per Vendola" (5,53%).

Indicazioni non dissimili si traggono guardando ai risultati delle elezioni politiche svoltesi dal 2001 ad oggi.

Risultati elezioni politiche PRC – Sinistra Arcobaleno – SEL (2001-2013)

Anno	Lista	Camera nazionale	Camera Puglia
2001	PRC	**5,03%**	4,69%
2006	PRC	**5,84%**	5,71%
2008	Sinistra arcobaleno	**3,08%**	2,98%
2013	Sinistra Ecologia e Libertà	3,20%	**6,55%**

Fino al 2008, i partiti in cui milita il futuro segretario di SEL ottengono in Puglia un risultato sempre al di sotto della media nazionale. Quando però all'acquisizione della *leadership* nazionale si affianca il consolidamento della *premiership* regionale, l'andamento si ribalta: nel 2013 SEL ottiene nella regione un consenso più che doppio (in termini percentuale) rispetto al risultato nazionale.

Non è ovviamente semplice fornire spiegazioni esaustive di un siffatto andamento, che appare comunque univoco nel suo verso. Quello che in questa sede preme evidenziare è il progressivo sovvertimento della logica che sorregge il rapporto tra partito e *leader*: in una prima fase, è ancora il primo (omogeneamente distribuito sul territorio nazionale) a rappresentare lo strumento di affermazione del secondo (nel caso di specie grazie anche una importante mobilitazione che, attraverso il passaggio delle elezioni primarie, porta lo stesso a prevalere su un avversario sulla carta più forte, in quanto espresso dal principale partito della coalizione); successivamente, per effetto delle spinte monocratico-personalistiche della forma di governo regionale, è il *leader*-presidente (e la rete di relazioni che intorno ad esso si costruisce) a divenire essenziale per la sopravvivenza del partito, quasi confondendosi con lo stesso.

Altro dato che va evidenziato: nonostante i riscontri oggettivi di un radicamento territoriale, il campo che il *leader*-partito predilige va oltre il territorio. Il governo della regione non è un fine, ma un mezzo per pesare in una dimensione spiccatamente nazionale. Si conferma come, nella competizione tra logiche personalistiche e logiche territoriali, siano queste ultime a soccombere.

Il discorso sulla Lega è diverso anche se, per alcuni versi, speculare a quello condotto per SEL. Il partito nasce e si afferma in relazione ad una (reale o pretesa) questione territoriale. E, in effetti, nelle trattazioni politologiche dedicate ai partiti cd. etnoregionalisti è tutt'altro che infrequente il riferimento a tale forza politica[205], le cui rivendicazioni si richiamano – invero, nel tempo, non sempre con la medesima intensità – ad un popolo, una lingua, una cultura, una simbologia, addirittura a una mitologia.

[205] Cfr. F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti*, cit.; e, per la letteratura straniera, L. DE WINTER – M. GÓMEZ-REINO – P. LYNCH (a cura di), *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage*, Barcelona, 2006. Critico rispetto a tale inquadramento della Lega Nord si mostra invece R. SEGATORI, *Le debolezze*, cit., p. 461 (nota 48).

Si tratta di elementi che – volendo ragionare sul piano della coerenza tra assetto costituzionale e dinamiche partitiche, secondo quanto messo in luce *supra*, I – non trovano riscontro nell'atto fondativo del nostro ordinamento. Basti ricordare che la Lega sostituisce ad una "questione meridionale", questa sì in qualche forma espressamente riconosciuta dal testo costituzionale del 1948[206], una inedita "questione settentrionale", cui la costruzione identitaria è funzionale. Mancano dunque, a livello di norma fondamentale, elementi di oggettivazione che consentano alle tradizioni e alle aspirazioni del popolo padano di distaccarsi dal piano della mera *invenzione* e *immaginazione*[207].

D'altra parte, la Lega è partito estraneo al patto costituente e, anzi, si afferma proprio sulla dissoluzione delle forze politiche che di quella fase storica furono protagoniste. La sensibile distanza dai valori su cui è costruita l'impalcatura costituzionale va in realtà oltre la semplice impostazione "settentrionalista", ritornando di frequente nelle pieghe di un discorso che si caratterizza anche in senso razzista, xenofobo, antieuropeo. Anche questi elementi divengono fondamentali catalizzatori di consenso, che possono prevalere sulla rivendicazione territoriale. Così la Lega finisce con l'assumere, prima di tutto, la connotazione di un partito di estrema destra, che in questa veste si proietta direttamente e principalmente nelle dinamiche partitiche nazionali.

Le ambiguità del partito si colgono anche attraverso una sommaria analisi della sua consolidata strategia politica. Si consideri, in primo luogo, l'incertezza del suo stesso ambito territoriale di riferimento, che non coincide con quello di una specifica regione (in tal senso non si può, a rigore, parlare di partito regionale). Ciò determina la necessità di ricorrere all'idea di "macroregione", o di Padania, senza però che i contorni né dell'una né dell'altra risultino geograficamente, storicamente e culturalmente definiti. Interessante notare, da questo punto di vista, che nelle ultime elezioni politiche (24-25 febbraio 2013), la Lega ha presentato le proprie liste praticamente in tutte le Regioni italiane, dalla Valle d'Aosta alla Sicilia.

---

[206] L'originaria formulazione dell'art. 119, co. 3 Cost., prima della revisione operata con legge cost. n. 3/2001, era la seguente: «Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali».

[207] Il riferimento è alle celebri opere di E. HOBSBAWM – T. RANGER (a cura di), *The Invention of Tradition*, Cambridge, 1983, trad. it. *L'invenzione della tradizione*, Torino, 1987; B. ANDERSON, *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*, London, 1983, trad. it. *Comunità immaginate*, Roma, 1996. In riferimento alla Lega, parla di «invenzione del Nord» I. DIAMANTI, *Mappe*, cit., p. 62 ss. La peculiarità del discorso identitario della Lega è messa bene in luce dallo studio di P. SEGATTI – S. GUGLIELMI, *Padani o italiani? I sentimenti nazionali degli elettori leghisti*, in *Il Mulino*, n. 3, 2012, p. 431 ss.: attraverso una serie di riscontri empirici, gli autori mostrano non solo come non vi sia traccia di una «nazione padana in gestazione», ma «addirittura che il simpatizzante o l'elettore della Lega può essere considerato non come un anti-italiano, ma semmai come un arci-italiano» (p. 433); «se esiste una specificità di chi è propenso a votare Lega, sta proprio nel pensare che il tipico italiano assomigli di più ai settentrionali […]. Per chi è propenso a votare per la Lega a essere non italiano non è uno del Nord, ma semmai uno del Sud» (p. 436). In senso analogo, cfr. anche i dati analizzati da R. SEGATORI, *Le debolezze*, cit., p. 461 ss.

La dottrina che si è occupata dei partiti nazionalisti di ambito non statale mette in luce come questi ultimi, nel loro relazionarsi alla dimensione statale, optino di norma per il ruolo di partiti "di pressione", più che di partiti di governo[208]: l'appoggio agli Esecutivi statali può infatti entrare in radicale conflitto con la stessa ragion d'essere di siffatti soggetti. Non è un caso che, laddove ci si orienti comunque in questa seconda direzione, si rischia di pagare il prezzo di delicate fibrillazioni interne e della perdita di consenso nella comunità territoriale di riferimento: una sorta di sanzione politica per una scelta incoerente rispetto alle fondamentali connotazioni del partito[209].

Simili problemi di coerenza, il "nazionalismo" leghista non sembra mai esserseli posti. Due dati, sotto questo profilo, sono particolarmente significativi. A partire dal 1994, in tutte le elezioni politiche, salvo quelle del 1996, la Lega si è sempre presentata in coalizioni pre-elettorali insieme a partiti di ambito statale (in alcuni casi con una connotazione di stampo marcatamente centralista). Se si considera il periodo 1994-2011, la Lega è il partito italiano che per più tempo ha offerto il proprio sostegno ai Governi che si sono succeduti in quegli anni, senza manifestare particolari remore verso una partecipazione a pieno titolo, con propri ministri, agli stessi. Oggi l'alleanza alle elezioni europee con l'ultranazionalista (statale) *Front national* di Marine Le Pen è solo l'ennesima prova della riferita ambiguità[210].

Anche in questo caso, dunque, emerge la schizofrenia delle dinamiche partitiche nel loro rapporto con il territorio: un partito a chiara (e dichiarata) vocazione territoriale (macroregionale), per giunta declinata in termini identitari, ha sino ad oggi assunto una strategia che, altrettanto chiaramente, guarda prima di tutto alla dimensione statale.

3. *Dinamiche partitiche e rapporti tra livelli di governo. Un interessante studio di caso.* – Nell'imminenza dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1 del 1999, la dottrina costituzionalistica metteva in luce la "inconsapevolezza" che sembrava circondare l'approvazione di una riforma che, con ogni probabilità, non avrebbe esaurito «i suoi effetti nell'ambito della Regione ma […] destinata ad avere rilevanti implicazioni

[208] Cfr. S. VENTURA, *Asimmetrie*, cit., p. 199-200. Il tema è assai ricorrente nella dottrina – anche costituzionalistica – spagnola: v. J. DE ESTEBAN – L. LÓPEZ GUERRA, *Los partidos políticos en la España actual*, Barcelona, 1982, p. 172 ss.; I. MOLAS, *Los partidos de ámbito no estatal y los sistemas de partidos*, in P. de Vega (a cura di), *Teoria y practica de los partidos politicos*, Madrid, 1977, p. 189 ss.

[209] Esemplificativa, in tal senso, è l'esperienza dei partiti nazionalisti catalani i quali, pur risultando in alcune fasi decisivi per gli equilibri politici statali, non hanno mai accettato di entrare a pieno titolo, con propri ministri, nel Governo. Quando il partito catalano CiU ha deciso di sostenere – sempre dall'esterno – l'ultimo Esecutivo di González e il primo di Aznar, la scelta è stata pagata nelle elezioni autonomiche: per la prima volta nella storia della Spagna democratica CiU ha perso prima la maggioranza assoluta al *Parlament* (1995), poi il Governo della *Generalitat de Catalunya* (2003). Su tali vicende cfr. J. PUJOL, *Memòries*, cit., p. 11 e p. 68 ss., p. 95 ss.; M. CAMINAL, *Nacionalisme*, cit., p. 134 ss.; A. BOSCO, *Da Franco a Zapatero*, cit., p. 118 ss.

[210] Sul punto cfr. l'editoriale di Angelo Panebianco, *I demolitori in ordine sparso* (*Corriere della sera*, 31 marzo 2014), dove si sottolinea la «incompatibilità di fondo fra gli scopi dei lepenisti e quelli dei leghisti italiani […]. I lepenisti puntano al recupero pieno della sovranità nazionale francese. I leghisti […] sono nemici della sovranità nazionale. In teoria, sono dunque anche nemici di Marine Le Pen (della quale, però, si dicono oggi alleati)».

sistemiche, incidendo persino sul tipo di democrazia verso la quale ci stiamo indirizzando nel nostro Paese»[211].

È noto come l'articolazione dei raccordi cooperativi tra centro e periferia incida sugli assetti della forma di governo, tanto a livello statale quanto a livello regionale. In particolare, è stato messo in rilievo come, in presenza di una collaborazione strutturata prevalentemente – se non esclusivamente – sul canale governativo, l'Esecutivo nazionale possa rafforzare il peso delle iniziative portate in Parlamento in virtù del sostegno ottenuto in sede di Conferenza[212]. Nella medesima prospettiva, si è di recente affermato che oramai le Regioni «sono divenute gli interlocutori dialettici del governo assai più incisivamente che le maggioranze e le opposizioni parlamentari»; al punto che al disegno costituzionale delle regioni legislative si sarebbe sovrapposto quello delle regioni «autorità di governo, partecipi attraverso la concertazione impostata nelle Conferenze delle grandi scelte di politica legislativa e anche finanziaria dello Stato»[213].

Simili processi di rafforzamento degli Esecutivi e di (ulteriore) marginalizzazione delle assemblee elettive, possono essere oggetto delle più diverse valutazioni, così come la idoneità del sistema delle Conferenze, nella sua attuale conformazione e in assenza di una seconda Camera territoriale, a gestire in via esclusiva il peso delle relazioni cooperative. In questa sede, ci si limiterà a svolgere alcune osservazioni intese a comprendere quali conseguenze possono generare le disarticolazioni del sistema partitico sul versante dei rapporti intergovernativi; in particolare cercando di verificare, anche in questo caso, in che misura le regole giuridiche abbiano effettivamente favorito lo sviluppo di dinamiche rappresentative legate alla dimensione territoriale.

A tal fine si farà riferimento ad una recente vicenda, già oggetto dell'attenzione della dottrina, connessa alla decretazione d'urgenza adottata, in funzione anti-crisi, dal Governo Monti tra il 2011 e il 2012. I profili di criticità riscontrabili negli eventi in questione possono spingere a dubitare della loro idoneità a esemplificare le ordinarie dinamiche del sistema, e a legare le medesime, piuttosto, ad una fase contingente di crisi politica ed economica. È pur vero, però, che tale vicenda si colloca nel momento storico in cui si è riacceso il dibattito sulle sorti del regionalismo italiano[214]; essa potrebbe pertanto rappresentare uno dei segni più eclatanti di un processo degenerativo in atto da tempo. Qualunque sia, di queste letture, quella cui si ritenga di aderire, non si può

[211] Così G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione*, cit., p. 421.

[212] Sul punto cfr. F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 483; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2000, p. 547 ss., che legge il fenomeno anche in chiave disfunzionale (v., in particolare, p. 551); P. CIARLO, *Governo forte* versus *Parlamento debole: ovvero del bilanciamento dei poteri,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale,* 2°-3° trimestre, 2002, p. 24 ss.

[213] Così V. CERULLI IRELLI. *Verso un nuovo assetto*, cit., p. 488-489, che comunque sottolinea come il sistema delle Conferenze non sia invero «se non per qualche marginale aspetto un luogo di concertazione istituzionale».

[214] A titolo esemplificativo, si considerino i contributi, con diversi accenti critici, pubblicati nel fascicolo n. 4 del 2012 della rivista *Le Regioni* (p. 673-830).

non prendere atto delle tensioni schizofreniche cui l'assetto regionale – se non addirittura lo stesso *valore dell'autonomia* – è stato sottoposto negli ultimi anni[215].

L'art. 14 del D.L. n. 138 del 13 agosto 2011 aveva fissato un limite massimo al numero dei consiglieri e degli assessori regionali, rapportandolo alla consistenza demografica di ciascuna regione. In concreto, il tetto al numero dei componenti dei consigli risultava inferiore a quello già definito da tutti gli statuti nonché prefigurato, nella previgente disciplina legislativa statale (legge n. 108/1968), riferita ad un quadro costituzionale in cui le competenze normative delle Regioni avevano una portata ben più circoscritta di quella attuale.

Si trattava di un intervento di assai dubbia costituzionalità, anche perché la Corte aveva da poco affermato (sentenza n. 188 del 2011) che «la composizione dell'organo legislativo rappresenta una fondamentale scelta politica sottesa alla determinazione della forma di governo della Regione»[216], e andasse dunque ricondotta alla fonte statutaria. Le regioni, pertanto, impugnavano la normativa[217], ma – con la decisione n. 198 del 2012 – i ricorsi venivano rigettati: la Corte considerava legittimo l'intervento statale in quanto riconducibile alla finalità del "coordinamento della finanza pubblica", oltre che funzionale alla garanzia del principio di eguaglianza[218].

Il colpo inferto all'autonomia regionale era in realtà assai duro, non tanto per il profilo materiale su cui interveniva la decisione, quanto piuttosto per la ricostruzione sistematica su cui si reggeva la sentenza, che toccava la complessiva conformazione dei rapporti tra fonti statale e regionali: di fatto, lo statuto tornava ad essere subordinato

---

[215] Cfr. S. MANGIAMELI, *Il federalismo*, cit., p. 502 ss., che sottolinea come in tale fase abbia «trovato posto, sotto forma di riduzione dei costi della politica, una normativa che sta erodendo la tenuta democratica delle autonomie locali e, ancora di recente, delle Regioni medesime».

[216] Così si legge nella decisione, al punto 4.1 del *considerato in diritto*; sulla sentenza cfr. F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale regionali. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in *www.giurcost.org*, 2011; G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *www.rivistaaic.it*, n. 1, 2012; M. MASSA, *Otto in meno. Sul numero dei consiglieri lo statuto vincola la legge regionale*, in *www.dirittiregionali.org*, 17 giugno 2011; G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, p. 281 ss.

[217] Più precisamente, a proporre ricorso in via principale contro l'art. 14 del D.L. 138/2011 erano otto regioni a Statuto ordinario (Lazio, Basilicata, Emilia-Romagna, Veneto, Umbria, Campania, Lombardia e Calabria), tre a Statuto speciale (Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige) e le due province autonome di Trento e Bolzano.

[218] Sulla decisione si vedano i commenti di F. GHERA, *Limite dell'armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, in *Rivista telematica giuridica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 4, 2012; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013; F. CORVAJA, *Statuti regionali e «leggi della Repubblica»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013, p. 182 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in *www.giurcost.org*, 13 marzo 2013.. V. pure G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa*, cit., p. 107 ss., che parla di «un discutibile *overruling* nella giurisprudenza costituzionale».

alla legge ordinaria dello Stato, come prima della revisione costituzionale del 1999 [219]. Il titolo competenziale della "forma di governo", se aveva, nei fatti, già visto ridotta la sua portata in positivo, era ora intaccato anche nella valenza "difensiva", ossia di argine a interventi uniformanti imposti dal livello centrale.

Dopo la decisione della Corte, in seguito all'emersione di alcune vicende giudiziarie riguardanti settori consistenti del personale politico di due importanti regioni italiane (Lombardia e Lazio), la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome adottava, all'unanimità, un comunicato con il quale chiedeva al Governo di intervenire a stabilire «nuovi parametri per Regione relativi a tutti i costi della politica» (27 settembre 2012)[220]. Le "istanze autonomistiche" erano assai dettagliate: sia in ordine allo strumento normativo da utilizzare (il decreto legge, per assicurare «un percorso veloce e uniforme»), sia con riferimento ai profili specifici sui quali si chiedeva di intervenire: la piena attuazione dell'art. 14 del D.L. n. 138 del 2011 sul numero dei componenti degli organi politici regionali e la disciplina dei gruppi e delle commissioni consiliari. Da questo secondo punto di vista si reclamava l'introduzione del divieto di costituire «gruppi che non abbiano corrispondenza con le liste elette» e di «fissare il numero delle Commissioni consiliari permanenti e/o speciali». Il documento si chiudeva con la richiesta di introdurre «sanzioni per i non adempienti». Nella sostanza, le medesime Regioni che, in blocco, avevano impugnato le previsioni del D.L. 138/2011, ora non solo si facevano paladine del pieno rispetto di quella normativa (che, nonostante l'intervento della Corte, conservava ancora significativi profili di incertezza)[221] ma richiedevano al Governo un intervento diretto ad incidere su profili in alcuni casi addirittura rientranti, prima che nella competenza legislativa o statutaria della Regione, in quella propria del regolamento interno dei Consigli.

Nella vicenda si condensano, limpidamente, i principali fattori di crisi del regionalismo italiano, che si implicano e alimentano reciprocamente: le politiche di stampo centralistico condotte al livello statale; una giurisprudenza costituzionale che tende ad assecondare tali scelte; attori politici regionali che non si mostrano capaci di contrapporre azioni e resistenze adeguate (sia sul territorio, sia nel loro relazionarsi alla dimensione statale).

Da quest'ultimo punto di vista, la dottrina ha parlato, con riferimento ai fatti richiamati, di "eutanasia" delle Regioni[222]. Emerge, in effetti, una chiara ammissione

---

[219] Sul punto insistono in particolare F. GHERA, *op. cit.*, p. 3; M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, p. 4 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa*, cit., p. 110 ss.

[220] Si veda l'atto 12/133/CR1/C1-C2, su cui cfr. le osservazioni di R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012, p. 452; ID. *Relazione conclusiva*, cit.: «non si era mai visto che le Regioni invocassero l'intervento "tutorio" del Governo per "regolare" i rapporti non idilliaci tra gli esecutivi e le assemblee regionali, cioè per sistemare i loro affari interni. Naturalmente il Governo è stato felice di assecondare l'accorata richiesta dei presidenti».

[221] Si consideri, su tutti, il problema della dubbia fungibilità dell'intervento statutario ai fini dell'adeguamento ai contenuti fissati dalla normativa (sul punto cfr. F. GHERA, *op. cit.*, p. 5 ss.). Sul punto si veda ora la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 2014 e le osservazioni critiche di R. BIN, *Quando la Corte calza gli scarponi*, in *www.forumcostituzionale.it* (in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2014).

[222] G. TARLI BARBIERI, *Quali Regioni*, cit., p. 819.

d'impotenza nella regolazione dei propri assetti organizzativi, anche minimali. Alla base di tale incapacità si scorge ancora la completa disarticolazione delle dinamiche partitiche, che vede una sostanziale assenza dei partiti politici in funzione di stabilizzazione e bilanciamento del sistema. Il Presidente, concepito quale nuovo centro della forma di governo regionale, dotato di ampi poteri e protetto da incisivi congegni normativi di razionalizzazione, gestisce il consenso attraverso le sue pervasive relazioni a rete e mantiene incontrastato, anche per più mandati, il controllo dell'ente; non riesce però a concordare con la propria maggioranza consiliare l'approvazione di semplici deliberazioni rivolte al contenimento delle spese istituzionali. Nonostante ciò, può ottenere le misure auspicate rapportandosi al Governo statale, al prezzo dello stravolgimento di quello che dovrebbe essere lo sviluppo fisiologico e ordinato delle relazioni interorganiche di ambito regionale nonché di quelle tra diversi livelli di governo.

Ne risulta sensibilmente alterato l'assetto cooperativo delle relazioni tra centro e periferia. Se il principio di leale collaborazione si concretizza in specifici istituti giuridici, è chiaro che esso andrebbe inteso, prima di tutto, come "attitudine" che deve orientare le condotte dei diversi attori istituzionali[223]. Nello scenario sinteticamente tracciato, si pone fuori dalle coordinate di un sistema improntato alla collaborazione anche il solo ricorso dello Stato a forme di "ricatto finanziario"[224], intese a spingere le Regioni a esercitare in precise direzioni le competenze loro attribuite dalla Costituzione. Per non dire, naturalmente, dell'introduzione – con decreto legge – di strumenti sanzionatori che si traducono in un sostanziale esproprio di quelle competenze medesime. Allo stesso tempo, si percepisce anche la labilità degli attuali strumenti cooperativi: si susseguono, schizofrenicamente, impugnative regionali degli atti statali, prese di posizioni critiche da parte della Conferenza, richieste della Conferenza medesima di interventi governativi limitativi dell'autonomia regionale, contrattazioni di Governo e Conferenza, ancora pareri critici espressi da quest'ultima[225].

Sul più specifico versante della forma di governo regionale, un assetto già sensibilmente sbilanciato – nella sua conformazione normativa – sul vertice dell'Esecutivo, subisce un'ulteriore torsione. Finanche le leve della potestà statutaria, strumento nelle mani dei Consigli regionali e da questi utilizzabile anche in chiave di

[223] In tal senso, la dottrina spagnola parla della leale collaborazione come *talante*: cfr. E. AJA FERNÁNDEZ, *El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*, in AA. VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, p. 367. Per un'approfondita analisi del dovere di leale collaborazione, da una prospettiva di ampio respiro teorico-generale, cfr. B. DE MARIA, *Etica repubblicana e Costituzione dei doveri*, Napoli, 2013, p. 146 ss.

[224] L'espressione è utilizzata, in riferimento ai contenuti del D.L. 138/2011, da A. STERPA, *Il decreto-legge n. 138 del 2011: riuscirà la costituzione a garantire l'autonomia di regioni e comuni?*, in *www.federalismi.it*, n. 16, 2011, p. 4.

[225] Dopo un nuovo intervento del Governo con il D.L. n. 174 del 2012, giungeva infatti una timida reazione delle Regioni, che si muovevano su due canali: quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali (che, in data 24 ottobre 2012, esprime parere contrario sul disegno di legge di conversione) e, di nuovo, quello della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, anch'essa critica rispetto a taluni contenuti dell'atto governativo (cfr. l'atto della Conferenza 12/140/CU3/C2).

limitazione di un eccesso di ruolo del Presidente, rischiano di essere attivate e orientate in direzioni stabilite a livello governativo centrale. Magari su impulso dei Presidenti medesimi, che, se non controllano la propria maggioranza, anziché risolvere il conflitto sul piano politico e, comunque, in una dimensione endoregionale (anche giungendo alla soluzione estrema della messa in discussione del rapporto fiduciario), ricercano il sostegno del Governo nazionale. Per eludere eventuali limiti costituzionali, gli esecutivi regionali, titolari del potere di ricorrere in via diretta alla Corte costituzionale contro leggi dello Stato lesive delle competenze regionali (*ex* art. 127, co. 2 Cost.), possono mettere in piedi vere e proprie contrattazioni di legittimità, con cui si crea una «"zona franca provvisoria" dalla giurisdizione costituzionale per via di tacito accordo in sede politico-istituzionale»[226].

L'esito più paradossale delle dinamiche descritte è che, per effetto delle stesse, viene in definitiva ridimensionata la portata complessiva dell'autonomia regionale, schiacciata da logiche di matrice centralistica e uniformante[227]. Se, di solito, la compressione dell'autonomia viene ascritta agli indirizzi legislativi elaborati a livello statale e ad una generalizzata accondiscendenza alle stesse della Corte costituzionale, emerge ora un ulteriore fattore che spinge in quella direzione: la debolezza di attori politici regionali che sostanzialmente rinunciano ad arginare simili tendenze.

Dopo la fuga dalla legge e la fuga dal Consiglio (*supra*, II, 3.1), rischia così di consumarsi anche una fuga dall'autonomia e, dunque, dal territorio, già prefigurata da alcuni studiosi quale prevedibile effetto dell'impostazione alla base della legge cost. n. 1 del 1999:

> «il protagonismo politico-istituzionale dei Presidenti eletti tende in qualche modo a svincolarsi dal riferimento al territorio […] La Regione è un punto di appoggio che, grazie alla visibilità ottenuta con l'elezione popolare diretta, permette di avere un ruolo nella scena politica nazionale, di partecipare ai complessi giochi fatti di messaggi, critiche, alleanze, invettive, conflitti fra simboli e proposte ipersemplificate che si affollano in uno spazio politico regionale interamente dominato dai media. Ma della Regione come istituzione, dell'idea cara ai maestri del diritto costituzionale di un indirizzo politico regionale autonomo rispetto a quello dello Stato, che cosa resta?»[228].

---

[226] S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *www.federalismi.it*, n. 20, 2012, p. 1. In merito, v. pure L. RONCHETTI, *Le assemblee*, cit..; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2011, p. 536 ss.; A. STERPA, *"Negozioare le leggi": quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, n. 13, 2011.

[227] Cfr. R. BIN, *Relazione conclusiva*, cit.: «non si può trascurare la spinta centripeta esercitata dalle organizzazioni rappresentative delle autonomie. In questi anni l'ANCI e la Conferenza dei presidenti di regione hanno dato una forte mano alle tendenze centralistiche del sistema, perché si sono comportate come i sindacati nazionali, nemici di ogni differenziazione».

[228] Così G. PITRUZZELLA, *L'impatto*, cit., p. 1241-1243. L'autore trae spunto dalla riflessione di I. DIAMANTI, *Mappe*, cit., p. 23, che si esprime in questi termini: «il crescente ricorso al territorio nel discorso politico coincide e si combina con la perdita di significato che esso rivela, invece, nello spiegare i risultati

Osservazioni conclusive. – I Presidenti, dunque, anziché fare del territorio il principale spazio politico della loro azione, lo utilizzano per proiettarsi nella dimensione nazionale. Il messaggio dominante oggi offerto in forma *ipersemplificata* è quello dei costi delle Regioni e degli enti locali, presentati come fattore di spreco e inefficienza e non come strumento di democrazia. Veicolo di questo messaggio divengono gli stessi Presidenti, che si alleano con il Governo centrale contro la medesima classe politica regionale che, in qualche misura, li esprime (o ne è espressione), influenzando le determinazioni dei Consigli dal centro e non dal territorio. Non si intende entrare nel merito delle posizioni di volta in volta difese dagli attori in gioco (Governo, Presidenti, Consigli), ma semplicemente mettere in evidenza la disarticolazione delle dinamiche rappresentative e i percorsi poco ortodossi attraverso cui si introducono misure che, in astratto, potrebbero ritenersi condivisibili.

Dopo i dubbi inizialmente manifestati in ordine alla riferibilità della categoria della forma di governo all'ambito regionale, si è fatto ricorso, in modo anche disinvolto, a raffronti con formule e dinamiche organizzative proprie di ordinamenti statuali (in particolare v. *supra*, II, 2). È chiaro però che, nel momento in cui, come visto, l'idea "di un indirizzo politico regionale autonomo rispetto a quello dello Stato" rischia di eclissarsi, le perplessità inizialmente manifestate riprendono forza.

Così, la "forma di governo" di cui parla l'art. 123 Cost. – nella sua contiguità con l'idea di sovranità – rischia di essere attratta in una dimensione simbolica[229], in cui si pone l'accento su elementi particolarmente evocativi ma forse sganciati dalle esigenze e dalle connotazioni di fondo dell'assetto autonomistico italiano. Una dimensione simbolica supportata dall'idea – coltivata nella ottimistica prospettiva dell'apertura di nuovi spazi di pluralismo e partecipazione democratica – di una vera e propria "fase costituente" delle Regioni, che avrebbe dovuto contribuire a delineare le loro "forme" (la forma della Regione che si affianca alla forma dello Stato)[230]. Una dimensione simbolica, ancora, riempita di ulteriori contenuti con la legge costituzionale n. 3 del 2001: la pariordinazione degli enti costituenti la Repubblica; la scomparsa del riferimento

della competizione elettorale, le forme e i luoghi dell'azione politica e dei partiti, che oggi sembrano orientati, insediati altrove: proiettati su base nazionale, piuttosto che locale; centrale, piuttosto che periferica; attenti ai media e alla comunicazione, piuttosto che al territorio, alla società e alla partecipazione» (dello stesso autore cfr. pure il recente articolo *La rimozione elettorale*, in *La Repubblica* del 28 aprile 2014). In senso analogo, vedi ancora M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria,* cit., p. 40, che sottolinea come le dinamiche della società della comunicazione «esaltano il ruolo degli organi monocratici e tendono a deterritorializzare la funzione»; P. CIARLO, *Interessi territoriali e sistemi politici*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2001, p. 139-140.

[229] In tal senso v. già R. BIN, *Riforme «politiche» e «technicalities» giuridiche*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005, p. 307 ss.

[230] In tale prospettiva cfr. A. FERRARA, *Forma e contenuti*, cit., p. 1 ss. che, ponendo l'enfasi sulla dimensione culturale e identitaria delle regioni, parla degli Statuti in termini di "minicostituzioni" o di atti con un tono "paracostituzionale"; e, tuttavia, l'autore conclude lo scritto (p. 18) con notazioni non particolarmente ottimistiche.

costituzionale all'interesse nazionale; la competenza legislativa generale-residuale posta in capo alle regioni[231]. Tutti profili la cui portata è stata in gran parte attenuata – quando non addirittura privata di senso – sia per effetto degli interventi della giurisprudenza costituzionale (chiamata a una irrinunciabile opera di razionalizzazione), sia per la debolezza dei processi politici che, in una sana dialettica tra livelli territoriali, avrebbero dovuto contribuire a dar loro concretezza[232].

Le ragioni della marcata distanza tra un disegno così ambizioso e quelli che ne sono poi stati gli effettivi sviluppi[233], anche sul terreno della forma di governo (e del suo rendimento), possono essere ricercate in una idea di federalismo spesso declinata in chiave ideologica e propagandistica, in particolare nella fase storica che ha visto l'ascesa della Lega Nord[234]. ll decentramento politico, che – adeguatamente supportato – avrebbe potuto rappresentare una semplice (ma virtuosa) modalità di organizzazione dei pubblici poteri funzionale a una loro maggiore efficienza, ha rischiato di tramutarsi in un vuoto slogan, orientato quasi esclusivamente alla acquisizione e al controllo del consenso, sempre in chiave nazionale. A quelle compagini che hanno utilizzato «il territorio contro la politica»[235], si sono affiancati partiti che, caratterizzati da un peso preponderante (in senso personale o tradizionale) degli apparati centrali, si sono mostrati incapaci di (o non disposti a) favorire processi interni di effettiva "federalizzazione", intesi ad assicurare un costante e fisiologico rapporto tra centro e periferia, canali fluidi di crescita e ricambio delle classi dirigenti e dunque, in definitiva, una capillarizzazione dei circuiti della partecipazione democratica.

Lo sviluppo di dinamiche partitiche incoerenti, per eccesso o per difetto, con i processi di trasformazione del regionalismo italiano hanno portato alla proliferazione di nuovi centri locali di potere, con spiccati tratti di personalizzazione e l'attitudine ad una

---

[231] Con specifico riferimento a tale profilo, si è parlato di «neutralizzazione» della riforma del Titolo V: cfr. S. PARISI, *Potestà residuale e «neutralizzazione» della riforma del Titolo V*, in AA. VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, tomo III, cit., p. 1597 ss.; e ora, più ampiamente, ID., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2011, p. 341 ss.

[232] Sul punto si vedano le osservazioni formulate, già alcuni anni fa, da F. PIZZETTI, *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004, p. 7 ss.; più di recente v. G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 780-781.

[233] Cfr. M. SCUDIERO, *La nuova Regione. Un disegno da completare*, in *www.federalismi.it*, n. 4, 2005, p. 4 ss. V. pure F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005, p. 469, che afferma: «chi si trovi a spiegare […] la condizione del nostro assetto istituzionale non può che partire da un'avvertenza: se si parte dalla, doverosa, illustrazione delle nuove disposizioni costituzionali […] l'Italia risulta collocata a livello, se non dei paesi federali, almeno del regionalismo avanzato […]. Ma, attenzione, la realtà effettuale, la legislazione statale, gli atti e i comportamenti effettivi delle amministrazioni, statali e territoriali, vanno ancora nella direzione del rafforzamento del centralismo».

[234] Sul punto v. A. BARBERA, *Da un federalismo "insincero"*, cit., p. 1; I. DIAMANTI, *Mappe*, cit., p. 87 ss.; F. MERLONI, *Il paradosso*, cit., p. 470, che parla di un federalismo «più urlato che coerentemente praticato».

[235] L'espressione è ripresa da I. DIAMANTI, *Mappe*, cit., p. 61 ss. Su un piano contiguo cfr. V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 794-795, che richiama «un regionalismo di impronta "secessionista", cioè ispirato all'idea che le autonomie territoriali rappresentino e debbano perseguire il rifiuto non del centralismo, ma dello Stato unitario».

sostanziale autosufficienza, determinando l'insuccesso del disegno perseguito. In tale quadro, hanno forse colto nel segno le variegate aggettivazioni che, in diversi momenti e da diverse prospettive, sono state proposte per il federalismo italiano: *anarchico*, *impazzito*, *incerto*, *ostentato* e, più di recente, *mitologico* e *immaginario* [236].

Oggi, con la stessa disinvoltura con cui, per oltre un decennio, sono state decantate a più voci le virtù della prospettiva federale, vengono compiute brusche inversioni di rotta, che rischiano di oscurare il rilievo sistematico del fondamentale principio autonomistico consacrato nell'art. 5 della Costituzione[237].

[236] Si tratta delle aggettivazioni utilizzate, nell'ordine, da P. CIARLO, *Funzione legislativa ed anarcofederalismo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2002, p. 643 ss.; ID., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2002, p. 808 s.; A. CONCARO – N. ZANON (a cura di), *L'incerto federalismo. Competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005; F. MERLONI, *Il paradosso*, cit. p. 469 ss.; S. STAIANO, *Mitologie federaliste*, cit., p. 2-3.

[237] Cfr. S. STAIANO, *Mitologie federaliste*, cit., p. 7: «la polemica – priva di oggetto – contro il federalismo presuntivamente realizzato rischia di esporre l'intero ordinamento regionale, nella sua effettiva sostanza, a una furia iconoclasta esercitata contro l'ologramma ideologico che si era costruito e che oggi si rinnega».