

Alma Mater Studiorum • Università di Bologna

**Sedi consorziate: Università di Genova, Parma, Salerno,
Urbino, Modena-Reggio Emilia**

**TESI DI DOTTORATO DI RICERCA IN
DIRITTO COSTITUZIONALE**

IUS 08

**La forma di governo regionale
nel diritto vivente**

**Candidato
dott. MASSIMO RUBECHI**

**Tutor
Chiar.mo prof. ANDREA MORRONE**

**Coordinatore
Chiar.mo prof. AUGUSTO BARBERA**

Anni accademici 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006

XIX ciclo

INDICE

INTRODUZIONE	p. 5
CAPITOLO I	
Verso un nuovo assetto di governo	p. 11
1. Le ragioni della riforma, nel quadro storico italiano	p. 11
1.1 L'idea-regione dall'Assemblea costituente all'attuazione	p. 11
1.2 L'attuazione dell'ordinamento regionale	p. 14
1.3 Dal testo costituzionale al funzionamento del sistema di governo regionale	p. 19
1.4 Le proposte di riforma del governo delle regioni	p. 23
1.5 La prima riforma dell'assetto istituzionale regionale	p. 28
2. La legge costituzionale n. 1 del 1999	p. 30
2.1 La forma di governo regionale nelle forme di governo della transizione	p. 31
2.2 Il disegno costituzionale della forma di governo regionale	p. 37
2.3 Il rapporto fra forma di governo e sistema elettorale nel riparto delle competenze fra le diverse fonti normative	p. 46

CAPITOLO II

Dal testo costituzionale al diritto vivente p. 51

1. La forma di governo regionale nella giurisprudenza costituzionale p. 51

1.1 Il modello standard nella giurisprudenza costituzionale p. 51

1.2 Il sistema elettorale delle regioni nel riparto fra le fonti normative p. 60

1.3 La potestà regolamentare fra Giunta e Consiglio p. 64

1.4 Interpretazioni ulteriori e vincoli agli statuenti regionali p. 66

1.5 Un quadro di sintesi... e di analisi p. 68

2. I tempi e i modi dell'ammodernamento istituzionale p. 70

3. Le varianti introdotte al modello *standard* p. 82

CAPITOLO III

Le regole per la formazione della rappresentanza p. 87

1. I sistemi elettorali delle regioni italiane p. 87

1.1 La legge statale di principio in materia elettorale p. 90

1.2 La tecnica del recepimento parziale alla prova p. 94

1.2.1 Legge regionale laziale n. 2 del 2005 p. 94

1.2.2 La legge regionale Puglia n. 2 del 2005 p. 97

1.2.3 La legge elettorale Calabria n. 1 del 2005 p. 98

1.2.4 Le leggi elettorali abruzzese e marchigiana fra approvazione e mancata applicazione p. 99

1.3 La normativa toscana p. 102

1.3.1 Il sistema di elezione p. 102

1.3.2 La disciplina delle elezioni primarie, dopo le preferenze p. 106

2. La disciplina dei gruppi consiliari p. 110

3. L'istituzionalizzazione dell'opposizione consiliare p. 114

3.1 Considerazioni teorico-ricostruttive p. 114

3.2 L'opposizione negli statuti regionali p. 118

3.3 L'opposizione nei regolamenti consiliari p. 121

CAPITOLO IV

Gli organi della regione, fra continuità ed innovazione

	p. 123
1. Il potere esecutivo negli ordinamenti regionali	p. 123
1.1 Le funzioni, tra Presidente e Giunta	p. 123
1.2 La composizione il funzionamento della Giunta	p. 124
2. Il Consiglio regionale: struttura e ruolo	p. 128
2.1 La funzione del consiglio regionale, secondo gli statuti	p. 128
2.2 La composizione del Consiglio regionale	p. 129
2.3 La struttura delle Commissioni consiliari	p. 131
3. Gli altri organi, fra partecipazione e garanzia	p. 135
3.1 Il Consiglio delle Autonomie locali	p. 136
3.2 Gli organi di garanzia statutaria	p. 138
4. Il riparto delle fonti normative fra gli organi regionali	p. 143
4.1 La potestà regolamentare	p. 143
4.2 Atti aventi forza di legge regionali?	p. 144

CAPITOLO V

Le regioni di fronte alla sfida dell'efficienza: i procedimenti decisionali

	p. 147
1. La programmazione dei lavori del Consiglio	p. 147
1.1 Il ruolo del Presidente del Consiglio	p. 147
1.2 La programmazione dei lavori nei regolamenti consiliari	p. 152
2. La formazione dell'atto normativo	p. 158
2.1 L'iniziativa legislativa	p. 158
2.2 La fase istruttoria: il ruolo delle Commissioni permanenti	p. 160
2.3 L'approvazione dell'atto	p. 164
2.3.1 Le fonti regionali cd. rinforzate	p. 164
2.3.2 Le fonti cd. specializzate	p. 165
2.3.3 Le procedure d'urgenza	p. 168

Indice

2.3.4 Ulteriori vincoli nella fase consiliare	p. 170
2.3.5 L'istruttoria pubblica	p. 171
3. Commissioni speciali, di vigilanza e controllo	p. 173
3.1 Le commissioni di vigilanza e controllo	p. 173
3.2 Le commissioni di inchiesta	p. 175
3.3 Le commissioni speciali	p. 176
4. Il potenziamento del ruolo tecnico del Consiglio regionale	p. 177
CONCLUSIONI	p. 179
BIBLIOGRAFIA	p. 185

INTRODUZIONE

L'obiettivo del presente lavoro è delineare le caratteristiche della forma di governo regionale, attraverso l'analisi delle disposizioni contenute nelle fonti regionali che hanno dato attuazione al testo costituzionale.

Pertanto si cercherà di capire quanto e come le regioni si sono avvalse degli spazi lasciati loro dalla Costituzione, tramite la ricostruzione sistematica di disposizioni e norme contenute in una pluralità di fonti normative: la *Costituzione*, che ci serve, a monte, per delineare i margini di manovra di cui dispongono le regioni; le *sentenze della Corte costituzionale*, che li hanno delimitati e definiti; gli *statuti*, cui è demandato il compito di tradurli; le *leggi elettorali* (statale, di principio e regionale) cui è demandato il compito di definire i criteri di composizione; i *regolamenti consiliari*, che svolgono il compito di tradurre in procedure la forma di governo regionale; le *leggi regionali di attuazione*, di singoli organi o istituti, che hanno contribuito a rendere operative parti significative degli statuti regionali.

A questo proposito pare opportuno premettere che non tutte le fonti che sarebbero state necessarie per svolgere un'analisi completa ed esaustiva della forma di governo regionale nel diritto vivente sono attualmente disponibili: delle 15 regioni ordinarie, 9 hanno un nuovo statuto entrato in vigore, di cui solo 5 si sono avvalse della facoltà di modificare la legge elettorale e, infine, solo 2 hanno provveduto ad una riforma organica del regolamento consiliare.

Per questi motivi l'analisi della forma di governo sarà incentrata prevalentemente sulle disposizioni di rango statutario, mentre risulterà fisiologicamente incompleta con riferimento alla loro lettura sistemica, in particolar modo con riferimento alle disposizioni contenute nei regolamenti consiliari.

Quando ragioni di completezza lo hanno reso necessario, si è proceduto all'integrazione delle disposizioni statutarie con le norme regolamentari attualmente vigenti, anche se non novellate: il che ha reso possibile individuare, se non i margini di sviluppo delle prime, per lo meno il contesto sulla quale sono chiamate ad operare, da cui possono derivare influenze determinanti sulla loro evoluzione e funzionamento.

In sintesi, ciò che sarà possibile fare senza incorrere in grossolane semplificazioni è rispondere a due quesiti di fondo. Il primo è quali possano essere, partendo dal dato normativo, i margini di sviluppo delle singole forme di governo regionali, che partono da un macro modello di governo ma possono presentare, con riferimento al diverso disegno istituzionale delineato dagli statuti e dai regolamenti consiliari, delle potenzialità di sviluppo – e quindi di differenziazione – tutt'altro che marginali dal punto di vista dinamico.

Il secondo sarà cercare di individuare coerenze ed incoerenze fra il modello istituzionale disegnato dal legislatore costituzionale e la sua traduzione nel diritto vivente.

Quindi, senza la presunzione di assurgere ad un ruolo prescrittivo, né limitarsi ad un'analisi di tipo meramente descrittivo, si cercherà di ricomporre il sistema delle norme regionali che disciplinano la composizione, il funzionamento e i rapporti fra gli organi delle Regioni, cercando di individuare quali siano i margini di differenziazione, e in quale direzione, fra le diverse soluzioni introdotte.

Il lavoro è strutturato in cinque capitoli, secondo una struttura progressiva che ci consente di rispondere ai quesiti di ricerca individuati, declinandoli alla luce dei diversi aspetti via via considerati.

Nel primo capitolo si cercherà di inquadrare la forma di governo nella storia costituzionale italiana: partendo dalla genesi delle regioni in Assemblea Costituente si individuerà come si sia andato strutturando nel corso del tempo il concetto di forma di governo regionale e come abbia trovato traduzione nei progetti riformisti e nelle concrete attuazioni. In questa parte non si ha naturalmente la pretesa di analizzare – o ancora peggio, riassumere – tutta la fase del regionalismo italiano che ha preceduto l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999. Lo scopo molto più modesto che mi propongo è duplice: individuare l'origine del concetto di forma di governo regionale nel nostro ordinamento e tentare di capire come ed in che modo la riforma sia stata concepita e si sia innestata nel quadro costituzionale italiano.

Una seconda parte sarà invece dedicata all'analisi delle disposizioni costituzionali novellate volte a disciplinare la forma di governo, attraverso l'esegesi delle norme e le interpretazioni che la dottrina ne ha dato, nelle sue varie sfumature, con lo scopo di individuare quali siano i margini di

manovra che il legislatore costituzionale ha lasciato alle regioni nella determinazione della forma di governo.

Il secondo capitolo costituisce invece lo snodo tra il testo costituzionale, le interpretazioni dottrinali e il diritto vivente. Tale fase di passaggio sarà analizzata attraverso l'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, che ha delineato in maniera sempre più netta i limiti e il contenuto delle disposizioni costituzionali. Si passerà quindi alla ricostruzione dei tempi e i modi di approvazione dei vari statuti regionali, poiché costituiscono un utile indicatore iniziale del come le regioni abbiano proceduto nella ridefinizione del loro sistema di governo, in particolare evidenziando in quali direzioni prevalenti si sia andata sviluppando la loro attività riformatrice, da cui discendono necessariamente condizionamenti forti quanto al contenuto finale degli statuti regionali. Infine, si scenderà direttamente nell'analisi delle varianti interne alla forma di governo regionale, intesa nella sua accezione minima – il rapporto fra gli organi nella determinazione dell'indirizzo politico – così come definite dagli statuti ad oggi entrati in vigore.

Nel terzo capitolo si scenderà nel vivo dell'analisi vera e propria del diritto vivente: il modo attraverso il quale si è deciso di ricomporre il quadro d'insieme prevede di partire dal basso, e cioè dalla ricostruzione delle regole per la formazione della rappresentanza regionale in entrata e in uscita, per poi passare dalla struttura e del ruolo attribuito ai singoli organi, concludendo con l'analisi dei processi decisionali, visti alla luce del riassetto del sistema delle fonti regionali e dell'attribuzione delle corrispettive competenze.

In particolare, nel capitolo terzo ci concentreremo sull'analisi delle varie legislazioni elettorali regionali novellate, tentando di rispondere a quesiti di analisi che ci consentano di capire gli effetti meccanici che suddetti sistemi elettorali producono. In particolare, la base di partenza è costituita dal sistema elettorale transitorio, disciplinato dalla l. n. 108 del 1968, così come modificata dalla l. n. 43 del 1995 e parzialmente integrata e cristallizzata dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999: attraverso la lente delle disfunzioni riscontrate in letteratura dalla sua applicazione, si andranno ad analizzare le diverse normative elettorali introdotte, in modo da capire quali siano le patologie cui si è tentato di porre rimedio e quali siano gli incentivi che le nuove discipline introducono con riferimento all'attività degli attori coinvolti.

In un secondo momento saranno analizzate le disposizioni relative alla strutturazione della rappresentanza nel momento post-elettorale. In questa sezione ci concentreremo su due aspetti fondamentali e cioè la disciplina dei gruppi consiliari e la eventuale istituzionalizzazione dell'opposizione, accanto alla maggioranza. In tal modo sarà possibile capire come e in che modo le regole per la formazione della rappresentanza producano degli incentivi alle forze politiche in entrata (direttamente nel momento elettorale), in uscita (nel momento della loro ricomposizione e strutturazione all'interno del Consiglio regionale), sia singolarmente, sia all'interno di dinamiche caratterizzate dalla dialettica fra maggioranza e opposizione.

Nel quarto capitolo ci concentreremo sull'analisi della struttura degli organi regionali, partendo da quelli necessari (Presidente, giunta, Consiglio e Consiglio delle autonomie locali), fino ad organi specifici (in particolare il consiglio di garanzia statutaria). Accanto all'analisi della struttura degli organi, sarà dedicata particolare attenzione al riparto delle competenze normative fra di essi che, *naturaliter*, ne condiziona il ruolo e i modi di funzionamento, oltre che agli strumenti conferiti che possano avere un concreto impatto sulle dinamiche di governo delle Regioni.

Uno spazio di rilievo verrà inoltre dedicato alla struttura delle commissioni consiliari, con particolare riferimento alla loro composizione e funzionamento e al ruolo che esse sono chiamate ad assumere nell'assetto istituzionale delle singole regioni.

Il capitolo quinto sarà invece dedicato all'analisi dei procedimenti decisionali, argomento di particolare rilevanza alla luce del conferimento di più ampie competenze alle Regioni italiane. Per ragioni di coerenza complessiva del lavoro, ci concentreremo in particolar modo su quelle parti che maggiormente interessano la forma di governo: la disciplina della programmazione dei lavori, la struttura del procedimento legislativo e, infine, gli effetti dell'intervento dei diversi organi su quest'ultimo, con lo scopo di individuare le potenzialità espansive delle disposizioni introdotte nel concreto funzionamento della forma di governo regionale.

Nella prima parte sarà dato ampio spazio anche all'analisi del ruolo del Presidente del Consiglio, che muta fisiologicamente in presenza di sistemi istituzionali in cui siano prevalenti dinamiche di tipo consociativo o competitivo, e quindi può presentare degli elementi di criticità notevoli di

fronte – ed è il caso delle regioni italiane – alla fase di passaggio da un modello all'altro.

In quest'ultima sezione verranno inoltre analizzate le fonti specializzate che vengono disciplinate dagli statuti, con particolare attenzione agli effetti dell'intervento di organi diversi dal Consiglio regionale nel procedimento legislativo e alla conseguente previsione di fonti regionali rinforzate.

CAPITOLO I

Verso un nuovo assetto di governo

1. Le ragioni della riforma, nel quadro storico italiano

Il tema della forma di governo regionale – in generale e del contenuto della legge costituzionale n. 1 del 1999 in particolare – si può comprendere in maniera profonda solo se lo analizza alla luce delle vicende istituzionali che hanno caratterizzato se non tutto il secondo dopoguerra, almeno gli anni novanta della politica italiana.

Non è certamente questa la sede adatta a ripercorrere il cammino dei progetti riformisti relativi alla ridefinizione della forma di governo ai vari livelli istituzionali, né vi è la possibilità di ricostruire in maniera sistematica l'assetto istituzionale delle regioni italiane a partire dal modello contenuto nel testo costituzionale originario e reso diritto vivente dagli statuti di prima generazione nei primi anni settanta. Ci soffermeremo tuttavia su alcuni passaggi chiave a nostro avviso indispensabili per un inquadramento minimo del tema.

1.1 L'idea-regione dall'Assemblea costituente all'attuazione

La prima considerazione va fatta con riferimento al ruolo assegnato all'ente regione nel tipo di stato italiano. Ripercorrendo i dibattiti all'Assemblea costituente¹ si nota come l'idea regione all'epoca venisse principalmente declinata in tre modi, dietro i quali si potevano individuare delle precise strategie politico-istituzionali. La regione, in primo luogo, poteva esser considerata sotto il *profilo garantista*, attribuendole dal punto di vista concettuale un ruolo di freno nei confronti del potere centrale: da ciò ne discendeva che, rafforzandone i poteri, si sarebbe potuto costituire un contropotere a livello locale tale da costituire un argine ad eventuali rischi di prevaricazioni. Sotto questo punto di vista, prima il Partito d'Azione e la Democrazia Cristiana

¹ E riprendendo la stimolante suddivisione contenuta in ROTELLI A., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967.

poi considerarono l'ente regione come un baluardo posto a difesa della democrazia, nei confronti di un potenzialmente eccessivo accentramento dei poteri.

La seconda accezione era quella che si riferiva alle *regioni* assegnando loro un ruolo che si inquadrava in visioni prevalentemente *tecniche* e che si traduceva nella volontà di snellire l'apparato burocratico centrale attraverso il coinvolgimento di enti territoriali più vicini ai cittadini, che fossero in grado di fornire servizi ed amministrare la cosa pubblica in maniera più efficiente.

Il terzo *aspetto* è infine quello *politico*, secondo il quale le regione era vista come un'occasione per allargare le basi della democrazia, essendo un livello di governo più vicino ai cittadini e per ciò stesso più capace di rispondere alle loro necessità ed essendo allo stesso tempo concretamente possibile garantire una responsabilità diretta nella gestione della cosa pubblica.

Ovviamente i tre profili or ora individuati non sono tra loro separati, il che ci appare con tutta evidenza se si analizza, ad esempio il profilo politico e quello garantista: è evidente infatti che il primo (il ruolo politico da assegnare alle regione) è strettamente legato al secondo (il rafforzamento della regione in chiave garantista nei confronti delle possibili prevaricazioni dal centro), tanto da poter essere considerati, a seconda degli aspetti privilegiati, uno la variabile dipendente dell'altro e viceversa. Nei proclami delle forze politiche dell'epoca tuttavia, raramente tutti e tre i profili furono presenti, insistendo alternativamente su uno o sull'altro aspetto a seconda delle strategie politico-istituzionali da esse elaborate.

Da nostro punto di vista è importante tuttavia focalizzare l'attenzione su un quarto profilo di interesse che investe la regione, ma che non emerge né nei proclami delle forze politiche prima dell'Assemblea costituente, né all'interno di quest'ultima. In ultima analisi, infatti, nel ricostruire il tipo di stato dopo un regime di stampo accentratore, sul modello di un precedente tipo di stato al cui interno non si trovavano tracce di regionalismo inteso in senso tecnico, il fulcro del dibattito risiedeva proprio nella necessità di istituire o meno le regioni.

Per questo motivo i sostenitori dell'una o dell'altra ipotesi costituirono un vero e proprio scontro frontale fra regionalisti e antiregionalisti, variamente declinati al loro interno. I tre profili di cui sopra vennero quindi alternativamente impiegati come ragioni a favore o contro le regioni, poiché l'obiettivo era primario e risiedeva nella lotta per la loro stessa nascita.

Il tema che quindi qui più direttamente rileva, e cioè *come strutturare gli organi regionali al loro interno tramite, da un lato, la garanzia di partecipazione della popolazione regionali e l'inserimento di efficienti i processi decisionali*, dall'altro, è assente nei dibattiti dell'Assemblea costituente. Salvo la struttura interna delle regioni con riferimento ad un'assemblea elettiva che ne avrebbe dovuto costituire la base, su cui il consenso – anti regionalisti oltranzisti esclusi – fu presto raggiunto, non si parla di questo *quarto profilo*.

Stante per l'appunto la lotta di fondo fra le forze politiche lungo l'asse regionalisti-antiregionalisti, che vedeva da un lato schierati in particolar modo la Dc e il Pri, mentre dall'altro in prima fila il Pci e le forze politiche conservatrici, la nascita delle regioni non è scaturita da un compromesso ragionato, sorto sulla base di un'idea tendenzialmente comune in merito ai poteri da assegnare al nuovo ente e al conseguente ruolo che avrebbe dovuto assumere all'interno del nuovo assetto istituzionale, bensì si è trattato di un compromesso contingente dovuto a motivi che ben poco avevano a che fare con la causa regionalista: gli intrecci fra le posizioni delle varie forze politiche portarono ad una situazione più o meno di parità, fra regionalisti e antiregionalisti, con diverse varianti nello spettro destra-sinistra.

Lo snodo, che provocò lo sblocco delle posizioni e costituì il momento del concepimento della regione è rintracciabili nella crisi di governo del giugno 1947, con la quale fu sancita l'estromissione delle forze di sinistra dal governo. L'evento, eminentemente politico, determinò uno spostamento delle posizioni del Partito comunista italiano, improvvisamente escluso dall'accesso al governo del paese, nei confronti dell'idea regione: da un nuovo ente che avrebbe potuto costituire un ostacolo alla pianificazione centralizzata dell'attività politico-economica – oltre che come sacca di resistenza di notabilità conservatori – la regione fu vista come un baluardo da conquistare, contro l'accentramento del potere al centro nelle mani di forze non di sinistra e tramite la conquista del quale il partito avrebbe potuto, di conseguenza, garantirsi una certa quota di influenza. La regione è nata quindi, paradossalmente, dall'appoggio – tattico, più che strategico – del Pci al regionalismo del Pri e della Dc.

Questa interpretazione contribuisce parzialmente a spiegare uno dei motivi che portarono all'inattuazione delle regioni a statuto ordinario nei primi anni di vita del nostro ordinamento, fino alla fine degli anni sessanta. Le forze politiche al potere miravano infatti a conservare la posizione di forza con-

quistata, nel timore che attraverso l'istituzione delle regioni si sarebbe potuto aprire uno spiraglio a sinistra attraverso il quale le forze politiche escluse – dapprima tutti i partiti di quella parte dello spettro politico, poi solamente il Pci – avrebbero potuto minare in periferie la loro egemonia al centro. Si trattava invero di un equilibrio precario, che la prassi in parte ha smentito in via sostanziale – tramite il crescente coinvolgimento del Pci nei processi di formazione delle politiche pubbliche – piuttosto che formale, attorno al quale le forze politiche dominanti hanno difeso il loro potere almeno per il primo quindicennio della storia repubblicana.

1.2 L'attuazione dell'ordinamento regionale

Il tema dell'*efficienza del sistema di governo regionale* viene alla luce alla fine degli anni sessanta e cioè alla fine di quella che è stata comunemente definita come la fase dell'ostruzionismo di maggioranza con riferimento all'inattuazione di alcuni importanti parti della Costituzione del 1948: tra le quali spiccano per l'appunto, come visto sopra, le regioni a statuto ordinario. Per cui è in questo punto della storia che è il caso di focalizzare la nostra attenzione seppur brevemente, poiché le linee di tendenza che si riscontrano nel corso di questi anni si ripresenteranno, ovviamente declinate, nel corso degli anni successivi.

È questo il momento in cui, di fronte alla necessità di dar vita all'ente regione, non si pone l'accento in maniera marcata sul secondo e terzo profilo di cui abbiamo in precedenza accennato – quello garantista e quello politico, inteso come disegno generale del tipo di stato, che andrà riemergendo solo a cavallo tra gli anni ottanta e novanta – mentre emerge in modo netto, accanto al profilo tecnico², quello dell'efficienza degli organi regionali. È con l'assestamento dei rapporti politico-partitici del secondo dopoguerra, con il graduale inserimento – con modalità più o meno formalizzate – della maggiore forza di politica di opposizione nell'orbita di governo, e di fronte

² La necessità di rendere effettivo il trasferimento di funzioni, razionalizzando la fornitura di servizi e gli apparati burocratici centrali, è un problema tutt'altro che sopito, e che il legislatore statale affronterà a più riprese, a partire dai decreti legislativi per il decentramento di funzioni alle regioni degli anni settanta, passando per le leggi cd. Bassanini, che operano di per se stesse una riforma radicale a costituzione invariata, fino ad arrivare all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 che cristallizza e tenta di razionalizzare questa evoluzione registratasi in via di fatto. Ma si tratta di un profilo che ovviamente esula dalla nostra analisi per cui verrà tenuto sullo sfondo, salvo che esigenze di completezza richiedano richiami puntuali.

all'impossibilità di rinviare ulteriormente l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, che viene colta in tutta la sua importanza la tematica dell'efficienza regionale.

L'occasione per una discussione in merito alla forma di governo regionale si pone durante la (ormai) prima fase di approvazione degli statuti regionali. Già in questa prima fase, la forma di governo regionale non è vista solamente nel particolare, ma è inquadrata nel più ampio assetto nazionale: è vista cioè come un'occasione attraverso la quale sperimentare formule di governo diverse rispetto al livello nazionale, in ragione delle patologie che quest'ultimo aveva mostrato già a partire dai primi anni sessanta. Si guarda quindi all'assetto istituzionale delle regioni italiane come ad una nuova frontiera da esplorare per giungere ad un complessivo riassetto anche della forma di governo a livello centrale: esemplare a questo riguardo è il cd. «schema De Mita» che prevedeva il superamento dello schema assembleare tramite un sensibile rafforzamento degli esecutivi regionali³.

Per non correre il rischio di incorrere in grossolane semplificazioni, nonostante la necessaria sintesi, pare tuttavia opportuno specificare meglio la linea interpretativa testé presentata: non si vuol qui sostenere che tutte le forze politiche ritenessero prioritario cogliere l'occasione dell'approvazione dei nuovi statuti regionali per rendere efficienti le dinamiche di governo a livello regionale, ma anzi, si è perfettamente consapevoli che le loro componenti maggioritarie avrebbero preferito esattamente il contrario. Tuttavia pare rilevante sottolineare che vi furono frange al loro interno particolarmente attive, che si dichiararono favorevoli ad assetti istituzionali innovativi – in particolare da parte di intellettuali vicini al Pri, al Psi e ad una parte della Dc⁴ – tanto da lanciarsi nella redazione di veri e propri modelli di statuti regionali. Anche se alla prova dei fatti rimasero voci isolate e coinvolgenti solo élites ristrette, le loro idee – e gli influssi che queste ebbero anche sul dibattito relativo alla forma di governo nazionale – rivelarono una presa di coscienza netta rispetto ai bisogni di rinnovamento che si stavano evidenziando nei modelli di governo del paese.

Come accennato, quindi, il modello originario di governo delle regioni, in realtà poco si distaccava da quello che caratterizzava il livello centrale. Già dall'analisi del testo costituzionale si nota una caratterizzazione limpida

³ In merito v. ONIDA V., *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in Riv. Trim. Dir. Pub., n. 1 del 1972, pp. 461ss.

⁴ Si v. in particolare l'ampia ricostruzione delle posizioni dei partiti contenuta in SERRANI D., *La lenta nascita delle Regioni*, in *Politica del Diritto*, n. 3/1971, in particolare pp. 316ss.

della forma di governo regionale come una forma di governo di tipo parlamentare, con tratti assembleari: la giunta regionale e il suo presidente sono necessariamente eletti dal consiglio regionale, cui spetta sia la potestà legislativa sia quella regolamentare. Alle regioni viene concessa la possibilità di disciplinare i propri «principi di organizzazione e funzionamento» nel rispetto del limite della costituzione e delle leggi della Repubblica. Da ciò ne sono derivate interpretazioni nettamente restrittive⁵ nella prima fase di vita dell'ordinamento repubblicano – come testimonia la cd. Legge Scelba, che disciplinava in dettaglio molti degli aspetti organizzativi della regione – che si sono andate nel corso del tempo stemperando senza tuttavia perdere la loro pregnanza. In particolare era inizialmente prevalsa la linea interpretativa secondo cui la legge dello stato sarebbe potuta intervenire anche in aspetti organizzativi di dettaglio, teoricamente demandati alle regioni, poiché l'art. 123 originario sottoponeva gli statuti delle regioni ordinarie al vincolo dell'armonia non solo con la Costituzione, ma anche con le leggi dello Stato. Da ciò ne discese l'idea – che al tempo godeva di un largo sostegno sia fra le forze politiche che in Assemblea costituente si erano dichiarate anti-regionaliste, sia di quelle che attuavano l'ostruzionismo di maggioranza: quindi in pratica quasi tutte – che a vincolare i margini di manovra delle regioni in merito alla definizione dei propri assetti interni fosse prima di tutto la Costituzione, poi la legge dello Stato, che avrebbe dovuto assurgere al compito di omogeneizzare gli istituti di governo in tutto il territorio nazionale e, infine, le regioni stesse tramite l'approvazione dei loro statuti. Per cui, nonostante fosse fortemente criticata in dottrina⁶, inizialmente prevalse l'idea di una competenza concorrente, ma comunque a prevalenza eventuale della legge statale, fra quest'ultima e gli statuti regionali nella definizione degli assetti istituzionali delle regioni.

⁵ In realtà diverse furono le linee interpretative rispetto ai possibili margini delle regioni in merito alla definizione della loro forma di governo. Ad un estremo si ponevano coloro che ritenevano che la Costituzione direttamente imponesse un preciso modello di forma di governo: o il modello parlamentare classico (in realtà da assimilare al modello nazionale: v. GALIZIA, *Sfiducia, fiducia e scioglimento nell'organizzazione regionale*, 1966, pp. 1570ss e, dello stesso autore, *Aspetti dell'organizzazione regionale. Note preliminari*, 1970, p. 355ss) o quello assembleare (v. per tutti BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, 1961, p. 160ss). Vi erano invece altri A. che ritenevano possibile inserire varianti, ma tutte all'interno del sistema parlamentare (cfr. VIRGA, *La Regione*, 1949; SPAGNA MUSSO, *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, 1961) e infine, sul versante opposto, coloro che ritenevano introducibili anche forme di governo diverse – anche il governo di legislatura, ad esempio – con la sola esclusione del sistema presidenziale (v. tra gli altri BASSANINI, *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, 1970, pp. 47ss e MEALE, *Diritto regionale*, 1997, pp. 122 ss).

⁶ v. per tutti ANDÒ, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, 1971, pp. 953ss.

A ciò si devono aggiungere due ulteriori fattori che contribuirono a rafforzare questa interpretazione centralista e cioè la potestà in merito alla disciplina del sistema elettorale regionale, demandato alla legislazione statale, e il procedimento di approvazione degli statuti, per i quali era previsto un *iter* duale, che vedeva coinvolti consiglio regionale e Parlamento nazionale, chiamato all'approvazione finale (in un momento successivo rispetto all'apposizione del visto da parte del commissario di governo).

Questa interpretazione si è andata tuttavia affievolendo nel corso del tempo, in seguito all'approvazione della legge n. 1084 del 1970 sull'attuazione dell'ordinamento regionale e la successiva approvazione dei nuovi statuti regionali. La linea interventista dello stato nei confronti delle regioni in realtà non è scomparsa del tutto⁷, anche se si è andata esplicando in altre forme: il grimaldello attraverso il quale lo Stato è intervenuto nell'organizzazione interna delle Regioni – omogeneizzando in parte le forme di governo – è stata infatti la legge elettorale, la cui disciplina era interamente rimessa alla legislazione statale. In merito, ad esempio, oltre al vero e proprio sistema elettorale, alle cause di ineleggibilità e incompatibilità e alla durata degli organi, la l. n. 108 del 1968 fissava anche la dimensione dei consigli regionali sulla base di parametri dipendenti dalla popolazione di ciascuna regione.

Nonostante il fervore di idee che si poteva registrare alla fine degli anni settanta e gli echi del dibattito relativo alle riforme istituzionali che inevitabilmente si riverberava anche nella fase di approvazione degli statuti regionali, i modelli istituzionali ivi disciplinati si rivelarono a ben vedere alquanto deludenti, ovviamente per coloro che si attendevano un afflato innovativo particolarmente intenso⁸. Per meglio dire, nonostante i vincoli costituzionali stringenti cui le regioni erano sottoposte, esistevano tuttavia dei margini di innovazione istituzionale entro i quali le Regioni avrebbero potuto muoversi senza entrare in contrasto con il dettato costituzionale: ciò nonostante, gli statuenti regionali non ritennero opportuno distaccarsi dal modello costituzionale, e inserirono varianti marginali che portarono alla caratterizzazione

⁷ Sulla stessa linea cfr la ricostruzione di OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, 2002, p. 198, ma in origine v. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, 1997, pp. 250ss.

⁸ Secondo alcuni si trattò in realtà della rivincita della tesi che riconduceva al modello assembleare la forma di governo delle regioni su chi si sarebbe aspettato innovazioni più sensibili. v. OLIVETTI M., *Cit.*, p. 199.

della forma di governo regionale nella sua prima fase come una forma di governo di tipo parlamentare, con tratti sensibilmente assembleari.

Per quello che più direttamente rileva ai fini del nostro lavoro, è importante sottolineare per lo meno quattro aspetti di rilievo, partendo dalle regole per la formazione della rappresentanza regionale, passando alla struttura dei rapporti fra gli organi regionali per terminare con le caratteristiche dei processi decisionali regionali⁹.

Il primo è la struttura del sistema elettorale, completamente proporzionale, con formula Hagenback-Bischoff, di per sé altamente proiettiva, che ha determinato a livello regionale la riproposizione dei rapporti di forza che si registravano per le elezioni politiche nel bacino elettorale regionale.

Il secondo investe le modalità di elezione del presidente della Giunta, ovviamente da parte del Consiglio regionale perché così direttamente disposto dalla Costituzione. Negli statuti di prima generazione – sul modello nazionale – non si riscontravano dispositivi di razionalizzazione¹⁰. Le varianti maggiormente significative contenute negli statuti riguardavano invece l'elezione degli Assessori: in nessun caso è stata conferita al Presidente la possibilità di proporre la lista degli assessori al voto consiliare, mentre negli altri casi ci si è trovati di fronte da una diversa, ma comunque legittima, interpretazione della previsione costituzionale secondo cui «Il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti» (art. 122.5 Cost.). Si passava quindi dall'applicazione letterale del dettato costituzionale, largamente maggioritaria, tale per cui il Consiglio si esprimeva su una lista che conteneva l'indicazione del Presidente e degli Assessori¹¹, all'elezione oltre che del presidente anche di ogni singolo assessore da parte del Consiglio¹², alla separazione dei momenti di voto al Presidente e alla successiva scelta della lista contenente i membri della Giunta¹³.

Il terzo investe il rapporto fra il presidente della giunta e gli assessori, già dalla Costituzione definito come pressoché paritario, andando a configurare

⁹ Riprendendo in altre parole lo schema di analisi che verrà sviluppato specificamente nel secondo capitolo, con riferimento alla forma di governo nel diritto vivente, dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999.

¹⁰ Per quanto riguarda le diverse modalità di razionalizzazione della forma di governo parlamentare si v. per tutti CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, il Mulino, 1997, in particolare la ricostruzione concettuale contenuta nell'introduzione.

¹¹ V. per esempio gli artt. 37 St. Toscana, 23.5 St. Lombardia, 21 St. Molise.

¹² V. ad esempio gli artt. 18.2 St. Calabria e 23.2 St. Lazio.

¹³ cfr. art. 34.9 St. Basilicata.

un esecutivo collegiale in cui il vertice è solo il *primus inter pares* rispetto agli Assessori. Il potere esecutivo, infatti, spettava alla Giunta nel suo complesso, che era eletta, come visto in precedenza, dal Consiglio assieme, riprendendo la formulazione dell'art. 121.1 Cost., al *suo* presidente¹⁴.

Il quarto deriva direttamente dal 121.3 che assegna anche la potestà regolamentare al Consiglio regionale, facendo venire meno la classica separazione tra provvedere – compito principe dell'esecutivo – e disporre, che spetta *naturaliter* al potere legislativo¹⁵.

Da questa brevissima rassegna delle caratteristiche statiche della forma di governo regionale ne consegue come essa sia fortemente incentrata sul ruolo del consiglio regionale poiché non solo e non tanto in grado di eleggere e sfiduciare il presidente della giunta regionale, ma in quanto posto in una posizione di supremazia anche per quanto riguarda i processi decisionali. A livello teorico si potrebbe ragionevolmente sostenere che ci sia trovati di fronte, in altre parole, ad una forma di governo che faceva perno sulla centralità dell'assemblea rappresentativa

1.3 Dal testo costituzionale al funzionamento del sistema di governo regionale

Le caratteristiche statiche, tuttavia, non ci aiutano da sole a capire appieno il funzionamento della forma di governo regionale, per così dire, di prima generazione: è infatti necessario aggiungere all'analisi anche alcune considerazioni inerenti la struttura del sistema partitico¹⁶ dell'epoca. I partiti politici del secondo dopoguerra erano infatti dotati di apparati organizzativi fortemente centralizzati, nonostante il radicamento sul territorio dei maggiori partiti di massa – in particolare il Pci e la Dc – per cui questa caratteristica ha influenzato in maniera netta anche il rapporto tra le assemblee rappresentative regionali e i partiti stessi. I rappresentanti espressione di quei partiti, infatti, erano in realtà non tanto e non solo dei rappresentanti della comunità regionale, ma anche e soprattutto uomini di partito vincolati da

¹⁴ Significativo era il fatto che fra gli organi della regione fossero indicati «il Consiglio, la Giunta e il suo presidente»: l'impiego della lettera minuscola per il solo presidente e il riferimento ad esso con l'articolo possessivo sono di per sé dei forti segnali in direzione di un suo depotenziamento, quasi di uno *status* inferiore di questi nei confronti di quelli.

¹⁵ Torneremo in maniera più approfondita sul tema in seguito. v. 1.3

¹⁶ V. per tutti Elia nella voce enciclopedica che lo considera come una delle caratteristiche fondamentali per analizzare una forma di governo in maniera compiuta.

una spesso rigida disciplina, le cui linee fondamentali venivano stabilite a livello centrale. Ciò ha fatto sì che l'apparente centralità dei consigli regionali venisse svuotata di fatto dalla reale centralità dei partiti politici, sulla stessa linea di quanto avveniva a livello centrale¹⁷, per cui le decisioni venivano prese all'interno delle segreterie piuttosto che nelle sedi deputate ai processi decisionali in senso formale.

Se questo è vero per quanto riguarda le più importanti decisioni in merito alle politiche pubbliche – il che di fatto farebbe venir meno il mito della centralità delle assemblee rappresentative – le stesse considerazioni possono essere fatte con riferimento all'avvicendamento degli esecutivi regionali. Analogamente al livello nazionale, infatti, i fattori che portarono alla scelta di un nuovo presidente della Giunta erano tipicamente extra consiliari¹⁸ – sfociando quindi, dal punto di vista formale, nelle dimissioni del Presidente cui conseguiva l'elezione consiliare del suo successore – piuttosto che consiliari, conseguenti cioè ad un vero e proprio voto di sfiducia da parte dello stesso Consiglio regionale. A questo si aggiunga il grado pressoché nullo di razionalizzazione dei rapporti fra il presidente della giunta e gli assessori, che configurava il primo come un semplice mediatore, e questi ultimi, di fatto, come espressione dei singoli partiti facenti parte la coalizione di governo: il che di per sé non è contrario ai sistemi di governo di stampo consociativo-assembleare – e anzi li caratterizza – ma, declinato all'interno di questo specifico contesto istituzionale, rendeva il primo privo di potere di direzione politica della Giunta. I singoli assessori erano infatti spesso vincolati alle decisioni prese dalle segreterie dei partiti nelle cui fila erano stati eletti piuttosto che dalla giunta nel suo insieme, di modo che anche in questo caso il vero centro decisionale si poteva rintracciare al di fuori della giunta stessa piuttosto che al suo interno.

Accanto a questo depotenziamento del ruolo del presidente della Giunta – rispetto al quale si possono avanzare considerazioni simili a quelle avanzate per il livello nazionale – si erano andate caratterizzando delle prassi tipiche delle forme di governo assembleari¹⁹. Si fa in particolare riferimento al

¹⁷ V. in merito si vedano almeno SCOPPOLA, *La Repubblica dei Partiti*, 1997e VASSALLO, *Il Governo di Partito in Italia*, 1994.

¹⁸ In merito si v. ad esempio BIN, *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, 1976, pp. 457, la cui analisi relativa alla prima legislatura è sostanzialmente confermata nelle successive.

¹⁹ La dottrina del tempo era pressoché concorde nel ritenere di stampo prevalentemente assembleare le forme di governo delle Regioni italiane. Cfr ad esempio il commento artt. 121 e 122 di TOSI R., 1990, p. 732.

coinvolgimento costante delle commissioni consiliari nel procedimento di formazione delle decisioni della giunta²⁰, che rendevano di fatto consiglio-centriche anche quelle decisioni a carattere amministrativo tipicamente appannaggio dell'esecutivo.

Non essendo questa la sede per scendere ulteriormente nei dettagli delle caratteristiche della forma di governo regionale prima della riforma del Titolo V, ci limiteremo quindi a tirare le linee essenziali riscontrate nel corso del trentennio di vita delle regioni a statuto ordinario.

La forma di governo era caratterizzata dal venir meno in maniera netta del principio della separazione dei poteri. La cosa di per sé non dovrebbe stupire, visto e considerato che tale principio – che in passato ha caratterizzato le forme di stato liberale – permane nella sua pienezza solamente nelle forme di governo presidenziali, e che in tutte le varianti interne alla forma di governo parlamentare contemporanee è rimasto di applicazione rigida solamente per quanto riguarda il potere giudiziario, essendosi (parte del) potere legislativo ed esecutivo gradualmente integrati a causa della derivazione necessariamente parlamentare di quest'ultimo. Nella forma di governo regionale di prima generazione, tuttavia, questo principio assunse una nuova declinazione, poiché in realtà la fusione avvenne verso il basso, essendo non solo il presidente della giunta di derivazione consiliare, ma essendo soprattutto sia il potere di indirizzo politico sia, soprattutto, il potere – di fatto – di implementare quello stesso indirizzo nelle mani del Consiglio. Per cui potere esecutivo e potere legislativo venivano di fatto a sovrapporsi, ma senza caratterizzarsi compiutamente in una forma di governo assembleare, poiché le vere sedi decisionali si trovavano al di fuori del circuito rappresentativo, venendo a risolversi nelle direttive impartite dalle segreterie nazionali dei partiti²¹.

Per questo motivo le caratteristiche estreme del governo assembleare – da più parti temute anche in seno all'Assemblea costituente – venivano a declinarsi da un lato con una struttura solo apparentemente parlamentare, ma soprattutto con un sistema partitico fortemente strutturato e centralizzato, le cui dinamiche regionali venivano solo in minima parte a diversificarsi in

²⁰ In merito, v. in particolare SERRANI D., *Movimento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, 1972, p. 625 e sempre dello stesso A., *La lenta nascita delle Regioni*, in *Politica del Diritto*, n. 3/1971, pp. 331, dove ritiene che la «penetrazione del Consiglio nella sfera di competenza tradizionalmente assegnata all'esecutivo e l'articolazione dello stesso in commissioni con rilevanti poteri nei confronti della Giunta e della amministrazione sembrano essere i punti maggiormente innovativi contenuti negli statuti».

²¹ V. da ultimo OLIVETTI M., *Cit.*, pp. 203-204.

conseguenza, tra l'altro, di un sistema elettorale altamente proiettivo, che riproduceva a livello regionale gli stessi rapporti di forza del livello nazionale. Tuttavia nella prassi le forme di governo delle regioni a statuto ordinario, pur con un impianto formalmente simile, hanno dato vita a sistemi politici diversi: in altre parole, dal punto di vista dinamico le forme di governo regionali hanno funzionato in maniera differenziata, in ragione del diverso grado di strutturazione e radicamento delle forze politiche (nazionali) a livello regionale. Di conseguenza la prassi ha dimostrato come si siano potuti individuare diversi *pattern* di funzionamento delle forme di governo locali, oscillanti tra l'estrema stabilità degli esecutivi – si pensi ad esempio alle regioni rosse – a sistemi istituzionali caratterizzati, al contrario, da giunte di brevissima durata²². Ma questo è un tema che esula in larga parte dalla nostra analisi per cui verrà lasciato sullo sfondo, senza tuttavia mancare di richiamarlo qualora ragioni di completezza lo richiedano.

Dalla breve rassegna che abbiamo appena concluso, emerge il quadro di istituzioni regionali fortemente depotenziate: se il loro ruolo garantista – per riprendere la schema concettuale impiegato in avvio (cfr *supra* I.1) – è da tempo consolidato, per il venir meno del rischio di un accentramento antidemocratico del potere, il loro ruolo politico viene fortemente depotenziato, così come la loro declinazione tecnica viene sensibilmente compresa²³. È naturale infatti che, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto politico, la colonizzazione partitica delle istituzioni regionali in generale, la loro stessa configurazione istituzionale – che permetteva *naturaliter* un forte grado di controllo da parte dei partiti sui processi decisionali – e, infine, la caratterizzazione fortemente centralista e verticistica dei partiti politici italiani, abbia determinato la non assunzione da parte delle regioni di un forte potere politico.

²² Si v. per tutti il volume de le Istituzioni del Federalismo curato da VASSALLO (n. 3-4-2000), che contiene saggi in cui vengono analizzati singolarmente i sistemi politici di tutte le regioni italiane. Oltre alla struttura del sistema partitico, altri autori (si veda per tutti PUTNAM, LEOPARDI, NANETTI, PAVONCELLO, *Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani*, 1981 e PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, 1993) hanno rintracciato uno stretto nesso fra rendimento delle istituzioni regionali, cultura civica e reti sociali.

²³ Non è questa la sede per soffermarsi sulle questioni relative alla crescente influenza dello stato sulla legislazione regionale tramite sia leggi quadro particolarmente invasive sia soprattutto da una giurisprudenza costituzionale che interpretando il limite dell'interesse nazionale non solo come un limite di merito ma anche come limite di legittimità ha fatto sì che il controllo statale sugli atti normativi regionali si caratterizzasse nel corso del tempo come fortemente invasivo e, quindi, lesivo del principio dell'autogoverno delle regioni.

In altre parole la redistribuzione del potere politico dal centro alla periferia è avvenuta in maniera lenta e sotto lo stretto controllo delle direzioni nazionali dei partiti politici, preoccupate di non minare le basi del loro potere frammentando oltremodo le sedi di decisione politica. Si giunse quindi ad una situazione per certi versi speculare rispetto a quella che aveva caratterizzato la mancata nascita delle regioni nel secondo dopoguerra: mentre in quel caso il motivo principale dell'inattuazione dell'ordinamento regionale risiedeva nella paura delle forze politiche di maggioranza di veder minato il loro controllo sui processi decisionali tramite la conquista del potere da parte di forze "di opposizione" a livello regionale, nello sviluppo del sistema istituzionale regionale si è assistito ad un depotenziamento cosciente dell'ente regione, ad un controllo effettuato dal centro, appunto per arginare le potenzialità espansive (difficilmente contenibili) insite in un sistema caratterizzato da autonomie locali forti.

1.4 Le proposte di riforma del governo delle regioni

Durante gli anni ottanta e novanta vi fu un movimento che intendeva innovare le istituzioni regionali e che partiva, questa volta, dal basso. Tale fermento si concretizzò in particolare nelle riforme statutarie introdotte dalle regioni Piemonte, Umbria ed Emilia-Romagna, mentre il progetto riformista toscano, pur essendosi conclusa la fase consiliare di approvazione, non venne poi approvato in sede parlamentare, essendo in fase di elaborazione la legge costituzionale n. 1 del 1999. Si è trattato dell'unica fase, ovviamente pre-riforma, in cui si sia potuto parlare per l'appunto di progetti riformisti dal basso – in altre parole in cui le regioni abbiano cercato di assumere un ruolo di fucina istituzionale – attraverso i quali chiaramente si mirava al rafforzamento del quarto aspetto preso in considerazione, e cioè al raggiungimento dell'efficienza delle istituzioni regionali. Si badi bene: il motivo primo non era solo e soltanto l'efficienza in quanto tale, ma soprattutto l'efficienza interna come presupposto per garantire all'ente regione stesso un maggior peso politico. In altre parole si è cercato di agire sull'aspetto efficientista delle regioni come mezzo attraverso il quale assurgere ad un ruolo politico più marcato ed inserirsi in tal modo in dinamiche di gestione, nei rapporti centro-periferia, tali da rendere fattiva l'assunzione di una maggiore responsabilità anche per quanto riguarda un ampliamento delle funzioni

della regione che potessero metterle all'avanguardia anche dal punto di vista tecnico.

Le innovazioni istituzionali introdotte dalle regioni miravano principalmente, sul versante della forma di governo, ad introdurre forme di razionalizzazione del rapporto fiduciario, al fine di garantire una maggiore stabilità dei governi regionali: tale volontà si tradusse in un dispositivo tipico della forma di governo tedesca quale la sfiducia costruttiva, talvolta come unica soluzione prevista per la sostituzione della Giunta (art. 23.3, St. Em. Rom. 1990), talaltra come eventuale (art. 54.2, St. Umbria 1992). Le soluzioni istituzionali introdotte erano senza dubbio meritevoli sotto il profilo dell'assunzione di responsabilità da parte della stessa classe politica regionale che, senza richiami dall'alto o riforme introdotte a livello nazionale, cercò di modificare la propria forma di governo la fuoriuscendo tendenzialmente dal modello assembleare con lo scopo di ottenere una maggiore efficienza dell'azione di governo tramite una maggiore stabilità dei governi. Lo strumento che si è cercato di introdurre non pareva tuttavia coerente con l'evoluzione delle forme di governo italiane: la sfiducia costruttiva, infatti, nacque in un preciso contesto – quello tedesco, nel secondo dopoguerra – per arginare una patologia che aveva caratterizzato gli equilibri istituzionali della Repubblica di Weimar, che consisteva nella convergenza, in sede parlamentare, delle forze politiche di estrema destra ed estrema sinistra che votavano assieme la sfiducia al governo, pur non avendo alcuna intenzione di governare, con l'unico scopo, quindi, di farlo cadere. Il ripetuto successo delle mozioni di sfiducia presentate comportò un tasso di durata dei governi molto basso, cui corrispose un'estrema instabilità del sistema istituzionale. Proprio per evitare che si giungesse ad un uso distorto dell'istituto della sfiducia, i costituenti di Bonn introdussero la sfiducia costruttiva, secondo cui non può essere votata la sfiducia ad un governo senza la contestuale designazione di un successore: in tal modo facendo venir meno la possibilità di unione tattica delle ali estreme ai soli fini di far cadere il governo. Quindi il presupposto su cui si è basata la sfiducia era, dal punto di vista formale, uno solo: evitare che la congiunzione tra le forze estremiste nel Bundestag determinasse la caduta degli esecutivi in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia. In altre parole: *razionalizzare le crisi parlamentari*.

In un contesto come quello italiano, invece, caratterizzato sì da una cronica instabilità degli esecutivi, ma anche dalla centralità dei partiti, piuttosto che dei Consigli regionali, e quindi dalle crisi extra-parlamentari piuttosto che

dalle crisi consiliari, l'istituto della sfiducia costruttiva costituiva un'arma spuntata. Non essendo infatti la crisi parlamentare la patologia – al contrario, salvo rarissime eccezioni, l'approvazione della mozione di sfiducia è stata nelle prassi italiane riscontrate a tutti i livelli pressoché assente – ma al contrario essendolo quella extraparlamentare, l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva non rispondeva in realtà al problema che si intendeva risolvere. Per questo motivo nella migliore delle ipotesi non è stata impiegata – quindi si è trattato di un meccanismo di razionalizzazione inutile, perché mirante ad arginare un fenomeno che non si era riscontrato – nella peggiore ha rischiato di istituzionalizzare i cd. ribaltoni, tramite l'introduzione di una diversa procedura formale per sostituire i governi regionali.

La fase di razionalizzazione della forma di governo a livello regionale, tuttavia, non ha permesso all'assetto istituzionale dell'ente regione di sopravvivere al vero e proprio terremoto che ha caratterizzato i primi anni novanta della politica italiana. Non è questa la sede per ripercorrere in maniera puntuale le crescenti domande di rinnovamento del sistema politico italiano che hanno caratterizzato la vita politico-istituzionale del nostro paese. È importante tuttavia sottolineare come, a fianco dei processi di riforma del sistema di governo nazionale nel suo complesso in maniera forte, si siano inseriti a partire dagli ultimi anni ottanta delle decise spinte anche nel senso di una revisione del tipo di stato che mirasse a rafforzare le regioni sia dal punto di vista politico che tecnico, che dell'efficienza. Senza dubbio l'avvento sulla scena politica nazionale del fenomeno delle leghe autonomiste, in una fase successive federalizzatesi nella Lega Nord, ha impresso una forte spinta a questa necessità di cambiamento. Ma in un primo momento la linea di azione non riguardò in particolare la riforma delle Regioni, nonostante da più parti la necessità di partire dal rafforzamento dell'efficienza delle regioni fosse sentita come prioritaria ai fini del loro rafforzamento in senso tecnico e, in ultima analisi, politico²⁴.

Durante la prima parte degli anni novanta l'attenzione delle forze politiche era tutta concentrata – *oborto collo* – nella riforma delle istituzioni nazio-

²⁴ In questo contesto si trovò ad operare la Commissione bicamerale per le questioni regionali, presieduta da Augusto Barbera. I lavori della commissione dimostrano un ampio dibattito relativo alla forma di governo regionale, così come la differenza delle possibili varianti introducibili. I lavori della commissione non si conclusero con la formulazione di un vero e proprio documento riassuntivo, ma emerse la consapevolezza della necessità di una riforma anche costituzionale, non solo degli statuti regionali, quindi di un'azione di riformatrice più vasta.

nali, sotto le spinte provenienti dal movimento referendario e dalle inchieste sulla corruzione della classe politica, come risposta, in ultima analisi, ad una volontà generalizzata di cambiamento da parte della popolazione²⁵. Accanto a ciò l'altro obiettivo furono le istituzioni locali, i comuni e le province, ma non le regioni.

Si arrivò quindi ad ottenere due risultati che si inquadrano in una comune linea di analisi, ma che presentavano fra loro delle caratteristiche diverse: per il livello nazionale si procedette all'approvazione delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato del 1993 inserendo un sistema elettorale fortemente selettivo – ovviamente rispetto al sistema elettorale previgente – attraverso il quale si mirava a rendere più chiaro il collegamento fra eletti ed elettori tramite l'inserimento dei collegi uninominali; per i sistemi locali si procedette all'approvazione di una riforma radicale sia della forma di governo che del sistema elettorale.

La volontà sottesa al primo tipo di riforma – che ovviamente si andò a scontrare con le posizioni di rendita delle principali forze politiche, traducendosi nell'inserimento di parti eterodirette rispetto al fine iniziale – era quella di rafforzare il legame tra eletti ed elettori, facendo venir meno l'opacizzazione dei procedimenti decisionali che derivava dal sistema elettorale proporzionale e da una forma di governo mediata, in cui cioè la derivazione del governo era di tipo post-elettorale e quindi priva di un legame forte con le scelte degli elettori (che votavano per i partiti, ma ignoravano chi sarebbe stata la guida del governo). Era in altre parole, il risultato la grande battaglia per il sistema elettorale maggioritario, che non si prefiggeva l'introduzione del sistema maggioritario fine a se stesso – introducendo quindi dosi massicce di principio maggioritario di composizione – bensì di inserire delle dinamiche di tipo competitivo che avrebbero potuto indurre le forze politiche – oltre ad un'auspicabile riforma di loro stesse – anche alla

²⁵ Solo per inciso si ricorda che il tema delle riforme degli assetti di governo era entrato nell'agenda delle forze politiche italiane sin dalla fine degli anni Settanta. Durante tuttavia il corso degli anni novanta i tentativi riformisti furono piuttosto tenui, ed incentrati sulla modifica degli assetti di governo a partire dalla Costituzione, senza modificare il sistema elettorale. Questo perché le forze politiche di maggioranza erano contrarie a rimettere in gioco gli equilibri consolidatisi tramite l'introduzione di regole alternative. In altre parole, per usare una felice espressione di FUSARO (*Principio Maggioritario e forma di governo*, 1990) si tentò di modificare la forma di governo cercando di introdurre il principio maggioritario di funzionamento (agendo cioè sulla costituzione ed eventualmente sui regolamenti parlamentari), senza cioè lavorare sul principio maggioritario di composizione (che avrebbe per l'appunto richiesto come pregiudiziale la riforma in senso maggioritario del sistema elettorale). Sul punto v. anche CECCANTI S., *Le istituzioni della democrazia*, 1991.

riforma delle norme costituzionali sulla forma di governo, giungendo quindi alla coerenza del sistema tramite l'introduzione anche del principio maggioritario di funzionamento²⁶. Ma ciò comportava una modifica della Costituzione, che avrebbe comportato il raggiungimento di maggioranze aggravate che le forze politiche dell'epoca difficilmente avrebbero potuto raggiungere, da cui è conseguito il passaggio al sistema elettorale come grimaldello – attraverso il referendum elettorale – che permettesse una successiva riforma del sistema nel suo complesso.

La vittoria del movimento referendario costrinse quindi, in un certo senso, le forze politiche a modificare il sistema elettorale nella direzione voluta dagli elettori, ma non riuscì a sconfiggere le resistenze di una classe politica che, seppur nel pieno di una grave crisi di legittimazione, rimaneva comunque forte, al punto da riuscire ad introdurre una legislazione elettorale nel complesso incoerente in più punti.

Un analogo ragionamento può esser fatto per la legge sul funzionamento degli enti locali, anch'essa oggetto di referendum abrogativo e anch'essa modificata dal legislatore nazionale. In quest'ultimo caso, tuttavia, sia la disciplina della forma di governo sia del sistema elettorale erano demandate ad un'unica fonte – la legge statale, appunto – per cui l'afflato referendario – aggiunto al fatto, tutt'altro marginale, che la sperimentazione di una forma di governo diversa si sarebbe potuta introdurre ad un livello particolarmente distante da quello nazionale – è stato recepito appieno tramite l'introduzione di una forma di elezione diretta del vertice dell'esecutivo comunale e provinciale contestuale al consiglio regionale e collegata all'attribuzione di un premio di maggioranza per garantire la governabilità.

A livello nazionale, invece, la progettualità e il consenso relativo alla forma di governo da introdurre si è andata nel corso del tempo stemperando di fronte ai crescenti contrasti fra le forze politiche non solo e non tanto per dissensi relativi ai principi sui quali basare una eventuale riforma dell'ordinamento, ma soprattutto perché i partiti partivano da posizioni poco inclini al dialogo, alla luce dei tentativi di ricomposizione della loro struttura interna che le stava tenendo impegnate in maniera prioritaria.

²⁶ In merito all'origine dell'espressione «Principio maggioritario di funzionamento e di composizione», cfr nota 6. Rispetto alla linea guida delle riforme istituzionali che hanno caratterizzato gli anni ottanta, i primi anni novanta sono caratterizzati da un ribaltamento degli obiettivi: vista la spinta propulsiva dei referendum elettorali e la contemporanea implosione del sistema dei partiti, si punta tutto sulla riforma del sistema elettorale (maggioritario di composizione) senza riuscire a modificare la forma governo.

In questa sede è necessario tuttavia sottolineare come le riforme dei sistemi di governo, pur venendo istituite formalmente a livello locale, in realtà trovarono la loro origine nelle strategie politico-istituzionali elaborate al centro: per cui, piuttosto che di una autoriforma, pare si possa ragionevolmente parlare di un'altra riforma partita dall'alto, in coerenza con la storia delle autonomie locali che ha caratterizzato la vita del nostro ordinamento costituzionale.

1.5 La prima riforma dell'assetto istituzionale regionale

Nei primi anni novanta ci è trovato di fronte a sostanziali innovazioni, dal punto di vista strettamente istituzionale, riguardanti tre dei quattro livelli di governo – Statale, Provinciale e Comunale – tutti accomunati dalla volontà di introdurre una maggiore chiarezza nel circuito che lega nel momento elettorale i rappresentanti e i rappresentati tale da consentire una scelta di fatto – tipiche dei sistemi maggioritari competitivi – dell'esecutivo da parte degli elettori e la cui contropartita naturale è una maggiore responsabilità rispetto al loro operato sia di fronte alla maggioranza che li sostiene, sia di fronte agli elettori.

Questa chiave di lettura che è sottintesa all'introduzione di un tale tipo di assetto istituzionale ha portato di fatto ad un rafforzamento notevole del peso politico, soprattutto a livello locale, degli esecutivi, nella loro figura guida, il Sindaco o il Presidente di provincia. L'unico livello di governo escluso risultava quindi essere la Regione, ma non per motivi sistemici, bensì per considerazioni più concrete e cioè per il fatto che le elezioni regionali non erano alle porte come, invece, quelle amministrative, per cui non si procedette inizialmente alla modifica del loro assetto istituzionale e per motivi tecnici, e cioè perché il ritaglio del quesito referendario avrebbe rischiato di non andare incontro ai requisiti di ammissibilità posti dalla Corte costituzionale²⁷.

Inoltre la questione regionale si presentava con una maggiore complessità rispetto alla forma di governo locale: analogamente – pur con i dovuti distinguo – al livello nazionale, infatti, la disciplina del sistema elettorale regionale era infatti demandata alla legge statale, mentre la forma di governo

²⁷ Cfr. Corte Cost. sentt. nn. n. 43 del 1991, 32/1993, 5/1995, 26/1997 e 13/1999.

era disciplinata direttamente dalla Costituzione. Per cui per introdurre una riforma organica sarebbe stato necessario teoricamente procedere su due binari, approvando cioè un progetto di legge di revisione costituzionale – per la disciplina della forma di governo – e parallelamente una legge ordinaria per la riforma del sistema elettorale.

Tuttavia, per rispondere alla necessità di ovviare alla debolezza politica delle regioni nei confronti sia degli enti statali territorialmente più piccoli, sia nei confronti dello Stato, si ritenne opportuno procedere da subito impiegando solamente lo strumento della legge ordinaria: modificando quindi la sola legge elettorale.

Anche in questo caso si rientrò quindi nella linea che ha caratterizzato il rapporto fra lo stato e le regioni nel secondo dopoguerra: intervenire in maniera massiccia anche sulla forma di governo regionale tramite la legislazione statale elettorale.

Venne quindi approvata la l. n. 43 del 1995, in termine tecnico una novella, perchè andava ad innestarsi nella precedente legge elettorale n. 108 del 1968, le cui principali caratteristiche²⁸ furono l'attribuzione di un premio di maggioranza, consistente in un listino bloccato composto dal 20% dei componenti i singoli consigli regionali in cui il primo della lista sarebbe stato da considerarsi il candidato alla presidenza della Giunta e l'introduzione di una norma cd. antiribaltone²⁹, secondo la quale si sarebbe proceduto a nuove elezioni in caso di crisi di governo, con conseguente caduta della Giunta, intervenute nei primi due anni della legislatura. Il dibattito che ha seguito l'approvazione della legge in realtà è stato breve, poiché i suoi contenuti evidentemente andarono a rimorchio delle innovazioni istituzionale introdotte a livello locale e la tempistica di approvazione doveva necessariamente essere ridotta, vista il decorrere di lì a poco delle elezioni regionali.

Come si vede anche ad una prima lettura, mentre il primo aspetto tocca direttamente il sistema elettorale anche se naturalmente in maniera sensibile anche la forma di governo, il secondo aspetto tocca il cuore della forma di governo regionale. Non è questa la sede adatta per ripercorrere il dibattito dottrinale sulla legittimità costituzionale di una legge statale che interviene anche su un tema, come la forma di governo, considerata di competenza concorrente fra la Costituzione e gli statuti regionali.

²⁸ Per un'analisi più approfondita si rinvia al prossimo paragrafo.

²⁹ Sugli effetti della norma antiribaltone sulla stabilità degli esecutivi, v. PERTICI A., *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo*, in *Le Regioni*, n. 5/1998

Per far fronte quindi a questo tipo di problema – cioè la scarsa copertura costituzionale di una normativa elettorale a dir poco generosa – si è proceduto alla riforma degli articoli della Costituzione che disciplinano direttamente la forma di governo, le funzioni e il ruolo degli organi regionali.

2. La legge costituzionale n. 1 del 1999

La forma di governo delle regioni italiane è disciplinata dagli artt. 121, 122, 123 e il 126 della Costituzione, rispettivamente modificati dagli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge costituzionale n. 1 del 1999. È previsto anche un quinto articolo, immediatamente applicabile, contenente le disposizioni relative al regime transitorio.

Prima di tutto pare il caso di sottolineare, per poi tornare meglio sull'argomento nel prosieguo, come con la legge costituzionale n. 1 del 1999 il termine «forma di governo» sia stato inserito per la prima volta in un testo costituzionale italiano, all'art. 123³⁰. Nella fase di redazione della riforma si è ritenuto opportuno l'impiego di tale espressione, il cui significato da tempo era stato individuato da giuristi autorevoli³¹, in particolare italiani, per sottolineare la maggiore autonomia anche politica conferita alle regioni. Non si è tuttavia mancato di sollevare il problema di come concetti di elaborazione dottrinale, di per sé non solo complessi ma anche in larga parte indeterminati, siano forieri di dubbi interpretativi se impiegati in testi normativi: la questione è di particolare rilievo per quanto riguarda la forma di governo, poiché i suoi confini³² sono intrinsecamente indeterminati, non solo e non tanto perché la dottrina non è concorde nel delimitare la portata

³⁰ Come riportato, per primo, in BARBERA, *La "elezione diretta" dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, 1999; altri (v. FUSARO, STROPPIANA, ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, 2001 e FUSARO, *Le forme di governo regionali*, 2002) hanno tuttavia ricordato come l'impiego di tale espressione, pur con tutte le incertezze derivanti dalla traduzione in italiano delle diverse lingue, sia stato impiegato in passato anche in altri ordinamenti come l'Uruguay. Infine, il termine forma di governo è formalmente entrato in un progetto di legge di revisione costituzionale, per la prima volta, nel 1991 (cd. Progetto Labriola), come ricorda OLIVETTI, *Cit.*. Cfr. *supra* §1, o anche nella legge costituzionale che istituiva la cd. Bicamerale D'Alema (BALDUZZI R., *La forma di governo della Regione Liguria, tra passato (tendenzialmente "giuntale") e futuro ("presidenziale", ma equilibrato)*, in *Quad. Reg.*, n. 5/2005)

³¹ Si v. per tutti MORTATI, *Le forme di governo*, 1973.

³² Cfr. *supra* §1.1

di essa, ma anche perché al suo concreto funzionamento concorrono anche variabili di tipo sia politico sia sociologico che non possono essere spiegate senza il necessario supporto della scienza politica – per quanto riguarda in particolare le caratteristiche della classe politica, la struttura del sistema partitico e le interazioni fra gli attori politici – e, in parte, della sociologia, con riferimento al comportamento di voto e all'apprendimento degli attori politici. Per questo motivo si è parlato di scelta «non particolarmente felice» con riferimento all'impiego di una tale espressione direttamente nel testo costituzionale. L'impiego del termine condurrà in effetti, come vedremo presto, parti della dottrina ad interpretare in maniera estensiva il dettato costituzionale nel delineare i margini di manovra lasciati ai legislatori regionali e a scontrarsi, almeno in parte, con le decisioni della Corte costituzionale in merito.

2.1 La forma di governo regionale nelle forme di governo della transizione

Per analizzare la forma di governo delle regioni italiane dopo l'introduzione della legge costituzionale n. 1 del 1999 è tuttavia preliminarmente necessario riallacciarsi alla ricostruzione politicoistituzionale presentata nel precedente paragrafo.

Il nuovo assetto istituzionale delle regioni si inquadra infatti nelle cd. *forme di governo della transizione* (Fusaro) caratterizzate da modalità di scelta diretta del vertice dell'esecutivo da parte del corpo elettorale, dalla garanzia di una maggioranza solida – tramite l'attribuzione di un premio di maggioranza alla coalizione collegata al candidato presidente risultato vincitore – all'interno delle assemblee elettive, e da una razionalizzazione rigida del rapporto fiduciario tramite l'introduzione della regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*³³.

Ripercorrendo quanto detto con riferimento a comuni e province, le forme di governo della transizione presentano le seguenti caratteristiche comuni:

³³ Parla della legge costituzionale n. 1 del 1999 come dell'«ultimo tassello delle delicate vicende italiane degli anni Novanta, che hanno segnato la crisi della Repubblica dei partiti e l'avvento di una stagione di riforme incentrate sull'elezioni diretta degli organi di governo» RIVISECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 129.

- a. *Elezione formalmente o sostanzialmente diretta del vertice dell'esecutivo*
- b. *Collegamento necessario fra il candidato al vertice dell'esecutivo e una precisa coalizione*
- c. Sistema elettorale di tipo misto per l'elezione dei componenti le assemblee rappresentative
- d. Attribuzione di un *premio di maggioranza* alla coalizione collegata al candidato al vertice dell'esecutivo che è risultato vincitore
- e. Introduzione della regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent* per quanto riguarda i rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo³⁴.

Sulla stessa linea si pone la forma di governo regionale, innestandosi invero nella struttura impressa al suo stesso funzionamento, a Costituzione invariata, dalla riforma della legge elettorale del 1995.

Prima di procedere quindi con l'analisi del testo costituzionale per andare ad individuare quali possano essere le caratteristiche istituzionali e le possibili varianti introducibili in merito delle regioni italiane, pare quindi opportuno dedicarsi all'analisi della disciplina transitoria, contenuta nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1999. Essendo la scadenza delle consilia-ture alle porte si rese infatti necessaria l'introduzione di una disciplina di immediata applicazione, che si potesse applicare già nelle elezioni politiche del 2000 senza l'intervento delle Regioni.

La disciplina transitoria prevede che, fintantoché le Regioni non provvedano all'approvazione delle nuove leggi elettorali e dei nuovi statuti, per l'elezione dei componenti gli organi regionali si debbano applicare le seguenti regole:

- *Elezione contestuale del Presidente della Giunta e dei membri del Consiglio regionale.*
- *Cristallizzazione del sistema elettorale vigente* (l. n. 108 del 1968, così come modificata dalla l. n. 43 del 1995). Il consiglio regionale viene eletto su base proporzionale per l'ottanta per cento dei suoi membri, mentre il restante venti per cento viene attribuito sulla base di una lista regionale bloccata come premio di maggioranza. Le elezioni si tengono in un'unica tornata.
- *Elezione sostanzialmente diretta del presidente della giunta in un turno unico.* Viene infatti specificato che i capilista della liste regionali siano i

³⁴ In merito v. FUSARO C. e STROPPIANA L., *Perfezionare la "forma di governo della transizione". Composizione e collegialità della Giunta*, in *Idf*, n. 1/2001, pp. 29-56.

candidati alla presidenza della Giunta e che venga eletto colui che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi.

- *Necessaria appartenenza sia del Presidente della Giunta che del capolista della lista regionale che abbia ottenuto il numero di voti immediatamente inferiore rispetto a quello del candidato risultato vincitore.*

Come appare da subito evidente, la disciplina transitoria, non inserisce una normativa nuova, bensì costituisce «un esempio da manuale di strategia incrementale»³⁵, inserendo dei correttivi forti, ad avviso del legislatore migliorativi, ad un impianto legislativo preesistente, che quindi viene integrato e parzialmente modificato.

Per il successivo funzionamento della forma di governo, il secondo comma dell'art. 5 dispone un'ulteriore serie di regole transitorie, ma in questo caso la cessazione della loro efficacia decorre dall'entrata in vigore dei soli nuovi statuti³⁶ regionali, cui appunto la Costituzione affida il compito di disciplinare la forma di governo e non anche della legge elettorale. In particolare viene disposto che:

- *Il Presidente della Giunta nomina e revoca gli assessori.* Fra questi deve inoltre indicare un Vicepresidente (art. 5.2, lett. a).
- *Viene introdotta e costituzionalizzata la procedura di approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del solo Presidente dalla Giunta, la quale deve essere motivata, presentata da almeno 1/5 dei componenti il Consiglio regionali, messa in discussione non prima di tre giorni dalla sua presentazione e approvata a maggioranza assoluta (art. 5.2, lett. b).*
- *In caso di approvazione di una mozione di sfiducia, di dimissioni volontarie, impedimento permanente o morte del Presidente, si determina lo scioglimento anticipato del Consiglio e le dimissioni della Giunta, cui consegue l'obbligo di procedere a nuove elezioni sia per il Consiglio che per il Presidente entro tre mesi (art. 5.2, lett. b).*

Dai tratti appena esposti si nota come la forma di governo disciplinata in via transitoria dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 rientri a pieno titolo nelle

³⁵ FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006, di prossima pubblicazione

³⁶ In realtà sarebbe astrattamente possibile non approvare uno statuto interamente nuovo. Poiché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 304 del 2002 ha considerato legittime modifiche anche parziali degli statuti regionali, pur non mancando di biasimare una tale tecnica, sarebbe teoricamente possibile introdurre delle novelle statutarie solo per la parte relativa alla forma di governo (v. infra II.1)

cosiddette forme di governo della transizione, possedendo tutti i requisiti minimi che hanno caratterizzato anche le innovazioni istituzionali che hanno investito i Comuni e le Province nei primi anni novanta.

La disciplina di una forma di governo che si inserisce a pieno titolo nelle forme di governo della transizione – vedremo poi come la dottrina le abbia classificate nello specifico – rende quindi da subito chiaro l'intento del legislatore costituzionale, che era appunto quello di continuare nell'afflato referendum rafforzando il legame tra il corpo elettorale e gli esecutivi, da un lato, e i consigli dall'altro, allo stesso tempo garantendo un collegamento fra gli organi regionali, tale da consentire l'instaurazione di un rapporto solido tra maggioranza e giunta – con a capo un Presidente – intesa non come un organo separato e distinto, bensì come il comitato direttivo della stessa maggioranza consiliare: il che si traduce nella regola del *simul simul* che leghi le sorti dell'una all'altra.

In via preliminare, è possibile in questa sede analizzare la struttura della normativa elettorale transitoria, poiché presenta delle caratteristiche che ci consentono di individuare già da adesso delle tematiche salienti, che offriranno degli spunti di analisi sia per la ricostruzione del dibattito dottrinale, sia per la formazione del quadro di analisi del diritto vivente.

La base della normativa elettorale transitoria, come precedentemente anticipato, è quella contenuta nella legge n. 108 del 1968, modificata dalla l. n. 43 del 1995³⁷.

Il sistema elettorale è di tipo misto³⁸, e prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi in palio su base proporzionale e il 20% con premio di maggioranza: vengono attribuiti alle liste presentatesi nelle circoscrizioni provinciali i 4/5 dei seggi in palio, con metodo *Hagenbach-Bischoff* (detto del quoziente naturale corretto) e con recupero dei resti su base regionale, secondo il metodo del quoziente e dei resti più alti. I candidati delle singole liste vengono selezionati sulla base del numero di preferenze ottenute da ciascuno di essi. Il premio di maggioranza corrisponde invece al cd. listino, una lista bloccata – in cui cioè conta l'ordine di presentazione dei singoli candidati all'interno

³⁷ Per ulteriori dettagli si vedano, tra gli altri, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA e L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997 e A. DI GIOVINE e S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

³⁸ Sui sistemi elettorali di tipo misto si vedano, con taglio comparatistico M.S. SHUGART e M. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001 e il recente lavoro di A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, Il Mulino, 2005.

della lista e l'elettore non ha la possibilità di esprimere preferenze– e in cui il capolista riveste il ruolo di candidato alla presidenza della Regione. Come precedentemente anticipato, questa innovazione è contenuta nell'art. 5.1 della legge Cost. n. 1 del 1999, che sostanzialmente cristallizza la prassi che si era andata delineando nella prima legislatura eletta dopo l'entrata in vigore dalla novella del 1995.

Tornando all'analisi del contenuto della disciplina elettorale transitoria, l'ordine di presentazione dei candidati all'interno della lista bloccata assume rilievo in ragione di alcune varianti che si possono dare. Sono previsti infatti due casi che rendono variabile il premio di maggioranza³⁹:

a) se ai voti ottenuti dal candidato presidente risultato vincitore corrisponde la maggioranza assoluta dei seggi in palio, viene attribuito un premio di maggioranza dimezzato, che corrisponde a metà listino, pari cioè al 10% dei seggi totali;

b) se non si verifica la prima ipotesi, viene attribuito il listino per intero, ma con due ulteriori varianti:

i) se anche con l'attribuzione dell'intero premio di maggioranza non viene superata la soglia del 55%, a fronte di una cifra elettorale regionale conseguita dalla coalizione risultata vincitrice inferiore al 40% del totale dei voti espressi, vengono attribuiti dei seggi aggiuntivi fintantoché tale soglia non viene raggiunta.

ii) se la cifra elettorale è invece superiore al 40%, si procede all'assegnazione del premio per intero.

Altra caratteristica determinante sono le soglie di sbarramento all'accesso delle liste al riparto dei seggi. La normativa transitoria ne prevede due: la prima del 3% vale per le liste non coalizzate, la seconda per le coalizioni di liste per le quali è previsto uno sbarramento al 5%. La combinazione delle due soglie fa sì che una lista che non raggiunga il 3% su base regionale, ma si presenti in collegamento con una coalizione che abbia ottenuto almeno il 5% dei consensi, viene comunque ammessa al riparto dei seggi.

Il sistema elettorale è stato introdotto in un contesto caratterizzato da un proporzionalismo molto accentuato, inserendo dosi fortemente maggioritarie: l'elezione sostanzialmente diretta del presidente della giunta e l'attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione ad esso collegata.

³⁹ v. *amplius* R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, il Mulino, 2000.

Nonostante infatti l'attribuzione dell'80% dei seggi su base proporzionale garantisca un ruolo incisivo ai partiti politici, tale ruolo è bilanciato dall'elezione diretta del presidente, che si porta dietro una coalizione maggioritaria in Consiglio, spesso tale per effetto esclusivo della sua personale vittoria elettorale (grazie alla possibilità di esprimere un solo voto per il candidato presidente ed, eventualmente, un voto disgiunto). Per cui l'effetto coesivo e bipolarizzante del sistema è nel complesso particolarmente evidente. È tuttavia da sottolineare come se da un lato il sistema garantisce la formazione di maggioranze stabili tramite l'incentivo forte alla bipolarizzazione e la garanzia formale costituita dal premio di maggioranza, dall'altro incentiva fortemente la frammentazione per l'attribuzione dell'80% dei seggi con metodo proporzionale, collegi grandi e soglie di sbarramento agilmente superabili dalle liste tramite il collegamento. Inoltre, la prassi ha mostrato che il listino è stato impiegato prevalentemente per garantire – soprattutto in regioni dove l'esito delle urne era pressoché scontato – un seggio a candidati espressione di partiti che non avrebbero altrimenti avuto la possibilità di ottenere seggi nei collegi provinciali: in altre parole si è andato configurando come una camera di compensazione tra le diverse componenti delle coalizioni al fine anche di permettere a quelle più piccole di ottenere una rappresentanza, incentivando così indirettamente la frammentazione, piuttosto che svolgere il compito per cui era stato pensato e cioè costituire la “squadra” del presidente.

Se dunque, come conseguenze sistemiche più evidenti, il sistema tende ad incentivare in maniera netta la bipolarizzazione delle forze politiche regionali e a garantire la formazione di maggioranze sufficientemente grandi, allo stesso tempo non prevede sbarramenti efficaci volti alla frammentazione intracoalizionale. A ciò si aggiunga l'impiego del voto di preferenza che aumenta fisiologicamente il frazionismo intrapartitico mettendo in competizione nella stessa occasione, non solo una coalizione contro l'altra (la parte maggioritaria del sistema) o un partito contro l'altro (la parte proporzionale del sistema) ma anche i singoli candidati dei singoli partiti.

Se l'analisi della forma di governo transitoria la riconduce appieno nell'alveo appunto della forma di governo della transizione, allo stesso modo quella relativa alla disciplina elettorale transitoria la inserisce a pieno titolo in quelli che potremmo chiamare *i sistemi elettorali della transizione*. Accanto infatti ad un'impronta prevalentemente maggioritaria che caratterizza i sistemi elettorali introdotti a tutti i livelli di governo – a partire dai

Comuni per giungere al livello nazionale, sia con riferimento alle l. 276 e 277 del 1993 sia, ma si tratta di una fase successiva a quella in analisi, alla legge n. 270 del 2005 – si riscontrano anche a livello regionale dei dispositivi che mirano a cristallizzare il frazionamento delle forze politiche – dovuto alla loro parziale ricomposizione, dopo la crisi che le ha investite nei primi anni novanta – tramite l'introduzione di parti proporzionali con riferimento ai sistemi elettorali e dall'altro di soglie di sbarramento praticamente ininfluenti proprio sulla parte proporzionale. Lo scopo è ovviamente quello (v. *supra*, par. 1) di garantire le posizioni di rendita, e in taluni casi la stessa sopravvivenza, delle forze politiche minori, attori non a caso coinvolti direttamente nella fase di approvazione delle nuove leggi elettorali.

Sul sistema elettorale il testo costituzionale non dà tuttavia specificazioni, rinviando, all'art. 122.1 la sua disciplina a due distinte fonti: la legge statale di principio e la legge regionale di dettaglio (v. *infra* 2.3).

2.2 Il disegno costituzionale della forma di governo regionale

Il testo costituzionale indica una serie cospicua di vincoli alla libertà delle Regioni di disciplinare la loro forma di governo. Bisogna tuttavia precisare come non obblighi le regioni a scegliere precisamente un modello istituzionale: viene infatti previsto un preciso modello (che d'ora in poi chiameremo *standard*), ma viene anche conferita la possibilità di determinare autonomamente la loro forma di governo, nel rispetto tuttavia di alcuni vincoli costituzionali. Ma queste considerazioni non bastano, poiché il modello *standard* ricalca in maniera sensibile quello previsto dalla disciplina transitoria, per cui si può ritenere ragionevolmente che il modello *standard* non sia solamente tale, ma debba essere considerato anche come *preferenziale*. L'aver previsto una disciplina transitoria tanto marcatamente spostata verso un modello di forma di governo ben definito di per sé individua quale fossero le intenzioni del legislatore costituzionale in merito⁴⁰.

Per comprendere in maniera sistematica gli spazi lasciati dal legislatore costituzionale alle regioni in merito alla definizione degli assetti di governo regionali, in particolare della forma di governo e del sistema elettorale, non

⁴⁰ Come sottolinea DI GIOVINE A., *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G. F. FERRARI e G. PARODI, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003.

pare opportuno soffermarsi in questa sede sull'analisi testuale, poiché è più utile ai fini della nostra indagine prima di tutto concentrare l'attenzione sulle modalità attraverso le quali si esplica la vincolatività delle disposizioni costituzionali, per poi individuare – nel paragrafo successivo – gli spazi di manovra che residuano alle regioni nella definizione dei loro assetti istituzionali attraverso le ricostruzioni della giurisprudenza. Infine, ci limiteremo all'analisi approfondita solamente delle parti novellate dalla l. cost. n. 1 del 1999, facendo largamente rinvio alle interpretazioni dottrinarie in merito all'esegesi del testo originario per le restanti parti.

Prima di entrare nel merito dell'ulteriore suddivisione che abbiamo appena delineato è tuttavia necessario trattare la tematica relativa al limite generale cui sono sottoposti gli statuti regionali in merito alla definizione della forma di governo: in particolare ci riferiamo al limite esplicito dell'«armonia con la Costituzione» contenuto nell'art. 123.1, che vincola lo statuto nel suo disciplinare sia la forma di governo che i principi di organizzazione e funzionamento della regione. Anche in questo caso – come nel caso dell'espressione «forma di governo» – ci si trova di fronte ad una disposizione dal contenuto prescrittivo particolarmente sfuggente, quindi foriero di notevoli dubbi interpretativi. In questa prima fase, dedicata alla ricostruzione dei vincoli posti dal del testo costituzionale è importante soffermare la nostra attenzione sulla netta cesura che l'art. 123 della legge costituzionale ha apportato rispetto al passato, sotto due diversi profili.

Il primo riguarda il procedimento di approvazione degli statuti, interamente di competenza delle Regioni anziché duale, con approvazione finale da parte del Parlamento come nel passato. La disciplina del nuovo procedimento è contenuta nei commi 2 e 3 dell'art. 123 e vengono previsti tre passaggi fondamentali, il primo di essi obbligatorio, gli altri eventuali. *L'approvazione da parte del Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei componenti in un due deliberazioni ad intervallo non inferiore ai due mesi l'una dall'altra cui possono seguire un'impugnativa da parte del governo di fronte alla Corte costituzionale*, entro trenta giorni dalla sua pubblicazione e la sottoposizione del testo statutario a *referendum* popolare, su richiesta di una minoranza consiliare (1/5) o di un cinquantesimo degli elettori, che deve intervenire entro tre mesi dalla sua pubblicazione.

Per cui siamo di fronte ad un procedimento di approvazione interamente regionale, cui si possono aggiungere due fasi eventuali, su attivazione da parte del governo (impugnativa di fronte alla Corte), di una minoranza consi-

liare o popolare (referendum confermativo)⁴¹. Quello che qui interessa è sottolineare la radicale cesura rispetto al passato che consegna alle regioni la titolarità piena della potestà statutaria, anche se residua allo stato un elemento di controllo quale il ricorso in via preventiva – rispetto alla pubblicazione definitiva – alla Corte costituzionale sui testi statuari.

Pur nella regionalizzazione completa del procedimento di approvazione degli statuti, i Consigli sono comunque tenuti a rispettare il limite generale dell'armonia con la Costituzione: un'altra netta cesura rispetto al passato, quanto gli statuti – oltre al loro procedimento di approvazione duale – erano sottoposti anche al limite delle leggi della Repubblica, che aveva costituito il grimaldello attraverso il quale lo stato era intervenuto – o aveva tentato di farlo – tramite una propria legislazione nella disciplina di parti rilevanti della forma di governo delle regioni.

Oltre al limite generale dell'armonia con la Costituzione, gli statuti sono sottoposti ad ulteriori vincoli: prendendo spunto dalla griglia di analisi sviluppata da Fusaro⁴² si individuano *tre tipologie di disposizioni* costituzionali con riferimento al loro grado di vincolatività⁴³:

- *disposizioni di portata generale che, cioè, vincolano tutte le regioni.*
- *disposizioni che prevedono una possibilità di deroga*
- *disposizioni che si riferiscono solamente al modello di forma di governo standard*

Le disposizioni che rientrano nel primo tipo sono quindi quelle che si applicano in ogni caso, che vincolano cioè sempre gli statuenti regionali, qualsiasi sia il modello di forma di governo che intendono introdurre. In altre

⁴¹ Non è questa la sede per ripercorrere le tematiche relative ai problemi interpretativi che ha suscitato la formulazione dell'art. 123 in dottrina in merito alle fasi procedurali. La giurisprudenza costituzionale in tema è ormai copiosa e ha contribuito a definire la maggior parte delle problematiche sul tema, con particolare riferimento ai termini per l'impugnativa governativa e per il ricorso al referendum (sent. n. 304/2002), sulla possibilità di impugnare lo statuto da parte del governo ex art. 127 una volta scaduti i termini previsti dall'art. 123 (sent. n. 469/2005), sui nuovi termini che decorrono per un'eventuale seconda impugnativa in caso di modifica dello statuto in seguito ad una sentenza di accoglimento della Corte (sent. n. 479/2005) e sulla tipologia di referendum confermativo (sent. n. 445/2005).

⁴² Ma riadattandola in parte ai nostri fini, in particolare ribaltando lo sviluppo dell'elenco, pur riprendendone adesivamente lo schema concettuale. FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, Op. Cit., pp. 83 ss. sul tema cfr anche OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁴³ Altri autori preferiscono invece distinguere due tipi di vincoli costituzionali, di carattere generale e specifico, senza operare l'ulteriore suddivisione di quest'ultima categoria v. ad esempio BONCINELLI V., *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, p. 95.

parole, si tratta di disposizioni che non possono che essere fatte proprie dagli statuti regionali perché sono direttamente contenute in Costituzione, la quale non contiene in proposito clausole derogatorie esplicite. In particolare, all'interno di questa prima categoria si possono effettuare due ulteriori suddivisioni, poiché si è di fronte, da un lato, a disposizioni che prevedono l'istituzione di determinati organi regionali e/o ne stabiliscono in parte la disciplina e il ruolo, accanto ad altre che più concretamente entrano nel merito della definizione della forma di governo.

Prime fra le disposizioni che prevedono la presenza obbligatoria di organi regionale e ne stabiliscono alcune funzioni fondamentali, vi sono senza dubbio quelle contenute nell'articolo 121.

Secondo l'art. 121.2 il Consiglio regionale prima di tutto «esercita le potestà legislative attribuite alla Regione», con ciò ponendo la forma di governo regionale ovviamente nell'alveo delle forme di governo democratiche e ponendosi in linea di continuità con quanto contenuto nel precedente disegno costituzionale. Ma non solo: parte della dottrina ha rintracciato nell'attribuzione specifica al consiglio della potestà legislativa la preclusione della possibilità di disciplinare fonti diverse, con particolare riferimento agli atti aventi forza di legge, le quali non potrebbero quindi esser fatte rientrare nel più ampio concetto di «forma di governo»⁴⁴

Altre innovazioni significative contenute nell'art. 121 investono il ruolo della Giunta regionale e, al suo interno, del suo Presidente.

Un primo rilievo va fatto in stretta connessione con l'attribuzione al Consiglio della potestà legislativa, poiché il terzo comma dell'art. 121 stabilisce che «La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni», in tal modo, benché sia stata riproposta la stessa formulazione precedentemente in vigore, viene sancita l'attribuzione di compiti diversi alla giunta rispetto al consiglio, da cui ne deriverebbe, a contrario, un implicito divieto di dispositivi

⁴⁴ Da ultimo si vedano le considerazioni svolte in D'ALOIA A E TORRETTA P., *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, in particolare pp. 194-200, da D'Aloia, il quale sostiene, dopo una disamina della giurisprudenza costituzionale in materia che, «per ammettere una potestà statutaria in tema di atti dei governi regionali con forza di legge, è necessario immaginare una deroga diretta (e non previamente ammessa) alle disposizioni costituzionali sull'esclusività delle competenze "legislative" del Consiglio» (p. 200). Da cui ne deriva che, non essendo prevista una tal deroga, «una simile conclusione appare troppo forte per poter essere giustificata dal mero richiamo alla competenza delle Carte regionali sulla forma di governo» (*ibidem*).

che tendano a spostare sulle mani di quest'ultimo porzioni di potere legislativo⁴⁵.

Una delle parti più innovative è contenuta nell'art. 121.4, il quale dispone che il Presidente della giunta «dirige la politica della Giunta e ne è responsabile». La disposizione ricalca sostanzialmente⁴⁶ l'art. 74, relativo al Presidente del Consiglio, assegnando quindi al Presidente il ruolo di indirizzo politico della Giunta, cui si connette la relativa responsabilità che ricade personalmente su di lui: la trasformazione del Presidente della Giunta da mero *primus inter pares* rispetto agli altri Assessori, a vero e proprio *leader*⁴⁷ viene confermata anche dall'analisi testuale del primo comma dell'art. 121, dove vengono elencati gli organi della Regione, e cioè «il Consiglio regionale, la Giunta e il *suo* Presidente». Rispetto alla precedente formulazione si nota che il Presidente è stato inserito con la maiuscola, anziché con la minuscola come in precedenza: si potrebbe trattare solo di una curiosità o di un semplice accorgimento stilistico, se alla maiuscola non corrispondesse un rafforzamento sensibile del suo ruolo, che dopo la riforma lo pone al di sopra degli altri componenti della Giunta, mentre nel passato lo rendeva semplicemente un *chairman*, fattore sottolineato anche dall'impiego dell'aggettivo possessivo che assumeva prima un significato inglobante – non è solo il presidente della Giunte, ma è anche una parte di essa, con essa eletto dal Consiglio regionale – mentre in questo caso si tratta semplicemente di una specificazione che lo differenzia da altri Presidenti che si possono riscontrare a livello regionale (ad esempio il Presidente del Consiglio).

L'impatto dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1999 su questa parte dell'art. 121 è stato fortemente innovativo per quanto riguarda inoltre l'attribuzione della potestà regolamentare: nel novellato testo costituzionale infatti non vengono più attribuite entrambe la potestà legislativa e quella regolamentare al Consiglio, poiché si ha l'eliminazione dal secondo comma di quest'ultima senza che essa sia stata formalmente attribuita ad altro organo (in particolare la Giunta). Come meglio vedremo nel prosieguo (v. *infra*

⁴⁵ V. ancora D'ALOIA A E TORRETTA P., cit., p. 200.

⁴⁶ Fusaro sostiene che in realtà tale formulazione sia più pregnante rispetto a quella contenuta nell'art. 74 con riferimento al capo dell'esecutivo generale, perché si nota il venir meno dell'aggettivo “generale” che rende a suo avviso la portata dei poteri presidenziali nettamente maggiore.

⁴⁷ Ovviamente siamo ancora in fase di analisi preliminare della attribuzioni formali agli organi regionali, ma vedremo nel prosieguo che questa tendenza verrà più che confermata dalle dinamiche relative alla forma di governo.

II.1.3), l'aver espunto dal testo costituzionale il comma che assegnava al Consiglio la tutolarità della potestà regolamentare, ha aperto la strada a dubbi interpretativi in dottrina, che si è divisa fra coloro che consideravano la potestà regolamentare automaticamente attribuita alla Giunta, a fronte della redistribuzione complessiva di potere politico fra gli organi regionali operata nel complesso dalla riforma⁴⁸, e coloro che invece negavano tale automatismo ritenendo che fosse necessario l'intervento degli statuti, cui veniva attribuito il compito di allocarla.

Una prima considerazione di carattere dinamico pare tuttavia opportuna, se si tiene conto delle prassi che hanno caratterizzato le regioni nella loro prima fase di vita: l'aver sottratto alla potestà esclusiva del consiglio la potestà regolamentare, di per sé va incontro all'esigenza di una maggiore efficacia dei processi decisionali interni alle regioni, un'efficienza che era andata nel tempo scemando. L'attribuzione al Consiglio di questa potestà veniva infatti non solo meno al tradizionale riparto delle funzioni fra l'organo esecutivo e legislativo secondo il tradizionale schema del provvedere e disporre – che caratterizza tutt'ora in linea generale le forme di governo contemporanee – ma ha anche portato, sotto un profilo generale, la struttura della forma di governo delle regioni nella loro prima fase di attuazione a rafforzarne i tratti assemblearisti, e, da un punto di vista più specifico, reso l'attività legislativa e regolamentare poco coerenti, causando spesso sovrapposizioni di interventi e discipline tipicamente regolamentari tramite legge e viceversa.

Oltre ai due organi previsti dall'art. 121, il testo di riforma costituzionale del 1999 ne prevede ulteriori tre: il Presidente del Consiglio, l'ufficio di presidenza (art. 122.3) e il Consiglio delle Autonomie locali (art. 123.4). Nei primi due casi, tuttavia, si è di fronte alla riproduzione del testo precedentemente vigente, per cui nulla si definisce in merito agli specifici compiti del Presidente e dell'Ufficio di presidenza ma viene stabilito che debbano, logicamente, essere eletti all'interno del consiglio regionale⁴⁹.

Nel caso del Consiglio delle Autonomie locali, invece, siamo di fronte ad una vera e propria innovazione rispetto al passato⁵⁰: la Costituzione non si

⁴⁸ V. per tutti Caravita, in , il quale riprende l'argomento commentando la sentenza n. 313 del 2003: *La Corte costituzionale e l'allocatione della potestà regolamentare regionale*, in www.federalismi.it, n. 12/2003

⁴⁹ L'unica differenza che si riscontra è la maiuscola inserita alla parola Presidente, ma si tratta con tutta probabilità di una differenza che rileva, in questo caso, solamente dal punto di vista stilistico.

⁵⁰ La novità del tema è testimoniata anche dalla letteratura copiosa che tratta delle potenzialità espansive del nuovo organo sotto diversi punti di vista: si vedano ad esempio CHELLINI A., *Il consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in Le

limita a prevederne l'esistenza, ma lo caratterizza anche come «organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali». L'analisi del dettato costituzionale pone come primo impatto un problema in riferimento all'esatta collocazione del nuovo organo: se si tratti in altre parole di un organo della Regione a tutti gli effetti, magari istituito presso lo stesso Consiglio o in posizione intermedia fra quest'ultimo e la Giunta, o si collochi al di fuori, in posizione indipendente – pur essendo disciplinato dagli statuti – oppure ancora se debba essere considerato come un organo più vicino alle istanze locali che alla regione. L'analisi testuale porta a sostenere che l'impiego della preposizione «fra» renda il Consiglio delle autonomie locali un organo altro rispetto agli organi regionali, il cui ruolo sia divenire una sede di raccordo fra la Regione (tutta, non solo l'organo consiliare) e il mondo delle autonomie locali.

Oltre alle disposizioni che individuano specifici organi e ne dettano le caratteristiche essenziali quanto al ruolo che saranno chiamati ad assumere, vi è un'ulteriore serie di disposizioni che valgono per tutti, qualsiasi sia il tipo di forma di governo che gli statuti intendano introdurre, e che disciplinano l'istituto della sfiducia, come strumento qualificante i rapporti fra il Presidente della Giunta e il Consiglio regionale e l'autoscioglimento.

La disciplina del testo sulla sfiducia risulta particolarmente dettagliata, prevedendo che possa essere espressa a) mediante *mozione motivata*, b) sottoscritta da almeno *un quinto* dei componenti il Consiglio regionale e *approvata* c) *non prima di tre giorni* dalla sua presentazione, d) per *appello nominale*, e) *a maggioranza assoluta* dei suoi componenti (art. 126.3). Rispetto alla disciplina transitoria di cui all'art. 5.2 della l. cost. n. 1/1999, si nota come sia stata inserita un'ulteriore forma di procedimentalizzazione diretta dell'approvazione della mozione di sfiducia, che consiste nell'appello nominale. Se infatti le regioni erano in teoria abilitate a prevedere modalità diverse di votazione sul punto, come ad esempio il voto segreto, la disciplina costituzionale impedisce alle regioni di percorrere quella strada: il motivo è quello ovvio secondo cui la votazione nominale aumenta la responsabilità dei votanti nei confronti della disciplina di partito – che consegue ap-

Regioni, n. 3/2001, pp. 587-596; BIN R., *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in Ist. Fed., n. 4/2002, pp. 595-606; GALILEI F., *Consigli delle autonomie locali. Proposte per la disciplina negli statuti regionali*, in Nuova Rassegna, n. 6/2002, pp. 664-671; GENTILIZI A., *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in Diritto Pubblico, n. 3/2003, pp. 907-960.

punto dalla pubblicità del voto, mentre il voto segreto, in particolare sull'approvazione di una sfiducia sarebbe in linea teorica non solo incongruente con la forma di governo, in quanto opacizzante i procedimenti decisionali che mettono appunto in gioco il chiaro legame degli elettori con i propri rappresentanti.

La presenza obbligatoria della mozione di sfiducia vale di per sé ad escludere dal novero dei modelli di forma di governo potenzialmente introducibili sia quello presidenziale, in cui tale legame è assente, sia quello direttoriale, in cui l'esecutivo – peraltro collegiale e quindi in contrasto con il vertice monocratico previsto dagli art. 121 e 122 – è scelto dall'assemblea rappresentativa dopo il suo insediamento, ma nel corso del suo mandato non è revocabile.

L'altra disposizione a vincolatività generale è la disciplina dell'istituto del cd. autoscioglimento (126.3), secondo il quale la Giunta è costretta a dimettersi e il Consiglio a sciogliersi qualora si dimettano contestualmente la maggioranza assoluta dei membri di quest'ultimo.

Il secondo tipo di disposizioni detta in maniera piuttosto dettagliata la disciplina della forma di governo che abbiamo chiamato *standard*, e cioè ad elezione diretta del Presidente della Giunta. Oltre alle disposizioni a portata generale, il modello di forma di governo scelto in via preferenziale dal legislatore costituzionale è disciplinato dagli art. 122.5 e 126.3.

L'art. 122.5 prevede come via principale la modalità di elezione diretta del Presidente della Regione e, accanto a tale previsione stabilisce che il presidente in tal modo eletto abbia il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta, rafforzando ulteriormente la sua posizione di supremazia nei confronti dell'esecutivo regionale già sancita dall'art. 121.

Accanto a questa disposizione viene disciplinato un vincolo forte tra la maggioranza consiliare e il presidente della Giunta eletto direttamente e cioè la regola dall'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, secondo la quale «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio». Per cui, nei casi fisiologici, al venir meno del rapporto sussistente fra la maggioranza consiliare e il Presidente, entrambe legittimate direttamente dal corpo elettorale, si determina il ritorno alle urne con l'obiettivo di ripristinare il circuito. A ciò si aggiunga la previsione delle medesime conseguenze anche

qualora il legame fra corpo elettorale, maggioranza consiliare e presidente venga meno per cause indipendenti dalle dinamiche politiche, quali la morte e l'impedimento permanente di quest'ultimo⁵¹.

Infine l'ultima tipologia di disposizioni costituzionali è quella che prevede una deroga esplicita al testo costituzionale, ed è costituita dall'art. 122.5, che prevede che «il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto»: per cui viene prevista esplicitamente la possibilità da parte delle regioni di optare per una forma di governo che preveda modalità altre di investitura dell'esecutivo. In questo caso, quindi, varrebbero solo le disposizioni di carattere generale (del primo tipo) come vincoli per i Consigli regionali, mentre non andrebbero applicate quelle relative esclusivamente all'elezione diretta del Presidente.

Non è questa la sede adatta ad individuare quali siano i potenziali margini di manovra entro i quali le regioni possano muoversi nel caso in cui optino per una modalità di elezione indiretta del Presidente della Giunta⁵² per il fondamentale motivo che nessuna delle regioni che ad oggi ha portato a termine il procedimento di approvazione dei nuovi statuti ha ritenuto opportuno (per diversi motivi, ma sul punto v. il prossimo capitolo) distaccarsi dal modello *standard*.

Rilevano tuttavia a nostro avviso le due varianti interne al modello di forma di governo *standard* che potenzialmente possono darsi all'interno di essa. Ovviamente non si tratta di modelli alternativi, bensì di caratteristiche che possono avvicinare il concreto funzionamento della forma di governo al funzionamento tipico di altri modelli. In particolare si ritiene che dal potenziamento del raccordo fra la giunta e il consiglio ci si possa orientare in maniera più sensibile verso una parlamentarizzazione del modello transitorio, mentre tramite un'accentuazione della separazione i due organi possa conseguire una maggiore presidenzializzazione della forma di governo stessa⁵³. Sarà quindi nostro scopo, accanto agli altri che si siamo prefissi, indi-

⁵¹ Ritorneremo nel prosieguo sul punto in riferimento al dibattito dottrinale che si è sviluppato sul punto in seguito alle impugnative governative degli statuti marchigiano e calabrese.

⁵² Sul tema v. in particolare le approfondite ricostruzioni contenute in FUSARO C., STROPIANA L., ZAMPOLLA S., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 3-114; FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, Op. Cit., pp. 35-158; OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002

⁵³ V. ancora FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, Op. Cit., pp. 35-158; OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Op. Cit..

viduare verso quale direzione la forma di governo regionale si indirizzerà alla luce delle varianti statutarie introdotte.

2.3 Il rapporto fra forma di governo e sistema elettorale nel riparto delle competenze fra le diverse fonti normative

Il problema del riparto tra le diverse fonti cui la Costituzione demanda la definizione del sistema di elezione delle regioni a statuto ordinario ha suscitato da subito una serie di rilievi dottrinari in riferimento alle molteplici problematiche che possono in linea teorica sorgere⁵⁴.

Prima di tutto pare opportuno, anche se la tematica è fra quelle risultate di meno difficoltosa interpretazione, ricordare quali siano le eventuali garanzie procedurali previste per l'approvazione della legge statale di principio. La mancanza di riferimenti espliciti porta comunque a sostenere, tramite un'analisi sistemica, che tale materia sia coperta da riserva di legge formale, in quanto paiono mancare i requisiti di necessità ed urgenza di cui all'art. 77 c. 2 per l'uso dello strumento del decreto legge. Sussistono tuttavia dei dubbi riguardo all'impiego dello strumento del decreto legislativo poiché, nonostante il fatto che ragioni di economia di procedimento e di logica – apparirebbe infatti bizzarro il ricorso ad una legge delega per fissare principi e criteri direttivi che devono a loro volta essere “specificati” da ulteriori principi – sembrano portare all'esclusione del ricorso alla delegazione legislativa: pur tuttavia tale interpretazione non ha retto in seguito alla recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulle materie concorrenti di cui all'art. 117.3 Cost., la quale ha ritenuto (v. sent. n. 280 del 2004) il ricorso allo strumento del decreto legislativo legittimo ai fini della fissazione dei principi fondamentali della materia⁵⁵. Rientrando inoltre nella categoria del-

⁵⁴ Sul punto si v., come linea di analisi confermata dalla prassi, FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, Op. Cit., pp. 35-158; COSULICH M., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, n. 3; DRAGO F., *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra articolo 5 (legge cost. n. 1/99), statuti regionali e leggi elettorali*, in www.federalismi.it, 5 febbraio 2004 e il recente TARLI BARBIERI G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei Consigli regionali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli, pp. 111-135.

⁵⁵ Il caso di specie riguardava la delega alla ricognizione dei principi fondamentali in attuazione della legge La Loggia. In merito v. TALIENTI V., *La delega alla “ricognizione” dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente, prevista dall'art. 1, comma 4 della legge n. 131/2003: un'ulteriore distorsione del modello costituzionale della delegazione legislativa*, in *Diritto e Società*, n. 1/2006, pp. 73ss

le leggi elettorali, si può inoltre dedurre che la materia sia coperta da riserva di assemblea, ex art. 72 c. 4⁵⁶. È quindi una logica conseguenza il fatto che la legge in questione non rientri nell'ambito di applicazione della delega legislativa di cui all'art. 1, c. 4 della legge n. 131 del 2003 (la cd. legge La Loggia), che si riferisce invece alle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, c. 3.

Il tema è apparso da subito di particolare problematicità poiché da un lato la Costituzione affida alla legislazione statale di principio e alla normativa di dettaglio regionale «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali» (art. 122.1), ma dall'altro assegna allo statuto la disciplina della «forma di governo» (art. 123.1). Non pare necessario in questa sede dimostrare lo stretto legame che intercorre fra sistema elettorale e forma di governo, anche alla luce della nostra peculiare recente storia politico-istituzionale, che ha messo in evidenza l'influenza determinante che il primo ha esercitato sulla stabilità e sull'efficacia della seconda.

Anche se tali considerazioni possono avere un significato di tipo strettamente teorico, di certo, i rilievi pratici che possono assumere porta ad affrontarli per lo meno con un occhio di riguardo, con particolare riferimento ai casi in cui le regioni decidessero di optare per una modalità di elezione del Presidente della Giunta diversa da quella diretta. La struttura del sistema elettorale diviene infatti più importante in quest'ultimo caso perché la composizione dell'assemblea rappresentativa, che ne condiziona inevitabilmente anche il ruolo e il funzionamento, avrebbe un impatto diretto anche sul potere di indirizzo politico complessivo, essendo il Consiglio, in quel caso, chiamato non solo a svolgere un ruolo di rappresentanza e controllo, ma anche un ruolo di indirizzo forte, in ragione dell'investitura all'esecutivo e del sostegno nella sua successiva azione, nonché, in ultima analisi, della sfiducia che esso può esprimergli.

Prima di tutto pare opportuno soffermare la nostra attenzione su alcuni rilievi testuali, poiché a ben vedere il sistema elettorale è una materia a competenza concorrente, anche se non è stata inserita assieme le altre, all'interno dell'art. 117.3, quasi interamente novellato ad opera della successiva l. cost. n. 3 del 2001.. È invece contenuta nell'articolo 117 la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare la «legislazione elettorale» che

⁵⁶ V. *amplius* FUSARO C. e RUBECCHI M., *Commento all'art. 56*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, Vol. II.

si riferisce agli organi dello Stato (c. 2, lett. f) e degli enti locali (c. 2, lett. p). Anche se i tempi diversi di approvazione delle due leggi costituzionali suggeriscono di per sé la ragione del mancato coordinamento, allo stesso tempo pare opportuno notare l'impiego di terminologia diversa da parte del legislatore, con riferimento da un lato alle Regioni, dall'altro gli enti locali e lo Stato. Per quanto riguarda le prime, all'art. 122, c. 1, viene usata l'espressione «sistema di elezione», mentre per gli altri viene impiegata la nozione di «legislazione elettorale». Sia i lavori dei giuspubblicisti che quelli dei politologi, combinando i loro risultati, mettono in evidenza come i due concetti non abbiano tuttavia lo stesso significato, e possiedano un diverso livello di specificità, essendo il primo una parte del secondo⁵⁷. Senza dubbio si potrebbe ritenere che si sia trattata di una differenza dovuta ad una scarsa attenzione terminologica – per non parlare di vera e propria sciattezza redazionale – anche se tramite un'analisi particolarmente minuziosa si potrebbe rintracciare anche un fondamento giustificativo sottostante forte⁵⁸: per «sistema di elezione», riferito agli organi delle Regioni, si intende non solo la formula elettorale, ma anche in generale le modalità di elezione sia del Consiglio sia del Presidente della Giunta, attribuzioni coerenti con quelle conferite alle Regioni relativamente alla determinazione della *forma di governo*. Il concetto più generale di «legislazione elettorale», contiene al suo interno materie che riguardano anche la forma di Stato, come ad esempio le disposizioni relative al diritto di voto, solo per fare l'esempio più appariscente. Di conseguenza pare logica conseguenza che questi ultimi aspetti non rientrino nelle competenze regionali, bensì siano demandate alla legislazione statale di principio, mentre al legislatore regionale (sia statutario che ordinario) venga ricondotto un intervento limitato a quegli ambiti pienamente rientranti nella definizione della forma di governo.

La dottrina si è inizialmente divisa su quali fossero i rapporti intercorrenti fra legislatore regionale e legislatore statale, in particolare se i principi potessero essere ricavati dalla vigente legislazione statale, o se le Regioni fossero costrette, dal punto di vista giuridico o per motivi di opportunità politi-

⁵⁷ Cfr. *amplius* FUSARO C., *Autonomia regionale in materia di legislazione elettorale*, in M. CARLI, C. FUSARO, Op. Cit.

⁵⁸ Ovviamente non si intende in questa sede sostenere che scientemente il legislatore costituzionale abbia optato per un impiego di termini diversi perché intendesse davvero far riferimento a concetti diversi. Si è contrario convinti del contrario, e cioè che si sia trattata di una pura casualità, ma che comunque l'effetto nel suo insieme sia coerente.

ca, ad attendere il varo di una legge statale di principio prima di poter legiferare in materia. In riferimento alla prima linea, Tosi ha ritenuto il sistema di elezione assimilabile alla materie di competenza concorrente di cui all'art. 117.3 Cost, sostenendo che «sia preferibile configurare la nuova potestà concorrente nei termini previsti per le altre (quelle di cui all'art. 117) e, quindi, immaginare che il limite dei principi fondamentali operi nel modo consueto, evitando che l'inerzia dello Stato si traduca in una paralisi dei poteri legislativi regionali»⁵⁹. Coloro che hanno ritenuto sussistere un vincolo di natura giuridica sono in realtà molto pochi⁶⁰, mentre paiono più convincenti i motivi di opportunità politica sollevati da parte della dottrina: «i principi fondamentali [...] devono essere espressamente sanciti dal legislatore statale e non possono essere affidati all'inevitabile, in questo caso quasi sempre ineludibile arbitrarietà dell'interprete. Fintanto che una legge del genere non sarà entrata in vigore, faranno bene, sotto il profilo dell'opportunità, le Regioni ad esercitare le proprie nuove competenze legislative con particolare prudenza e misura (ma l'ordinamento non impedisce ad esse di fare il contrario)»⁶¹. Come vedremo nel prosieguo, infatti, la mancanza di una normativa statale di principio in materia (approvata solamente nel giugno 2004) è stata una fra le cause del rallentamento della fase statutaria delle regioni, avendo per l'appunto inserito un ulteriore elemento di incertezza con riferimento ai margini di manovra delle regioni stesse. Oltre ai problemi relativi alla tempistica e cioè alla necessità dell'intervento di una fonte piuttosto che di un'altra, il nodo da sciogliere è apparso da subito il ruolo affidato allo statuto nella disciplina della legge elettorale regionale, sia nei confronti della legge statale di principio che della legge regionale, ma sul punto pare in questa sede opportuno rimandare alle considerazioni che si svilupperanno attorno alle decisioni della giurisprudenza costituzionale in materia.

Per quanto riguarda la durata degli organi, si può sostenere infine che il legislatore statale sia di fronte a due opzioni: o stabilire una durata fissa per le legislature di tutte le regioni, o prevedere una durata massima e una minima, lasciando ad esse una maggiore possibilità di manovra. In quest'ultimo

⁵⁹ TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2000, p. 976.

⁶⁰ Per tutti si veda ELIA L., *Audizione al Senato, I Commissione Permanente, «Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione»*, seduta del 17/10/01.

⁶¹ FUSARO C., *Op. cit.*, pp. ???

caso, il fatto che le elezioni regionali si potrebbero non svolgere tutte allo stesso momento, potrebbe far venir meno la valenza politica nazionale che hanno assunto. Anche nel caso di una durata fissa per tutte, la possibilità di uno scioglimento anticipato in caso di crisi o di annullamento giurisdizionale delle elezioni (come tra l'altro è già avvenuto in Molise nel 2000), rende comunque probabile uno sfalsamento degli appuntamenti elettorali nel lungo periodo.

CAPITOLO II

Dal testo costituzionale al diritto vivente

1. La forma di governo regionale nella giurisprudenza costituzionale

La giurisprudenza costituzionale ha spesso condizionato le tempistiche della fase di approvazione dei nuovi statuti regionali, in ragione dei nodi cruciali che è stata chiamata a sciogliere e che di conseguenza hanno influenzato la fase di approvazione anche di altri statuti, non direttamente impugnati, ma contenenti disposizioni analoghe a quelle per cui si ritenevano sussistere dei vizi di costituzionalità. Con riferimento allo schema interpretativo individuato nel precedente capitolo, in questa sede si cercherà di tradurre nel concreto, prima di tutto, il modello *standard*, per poi evidenziare quali siano i margini di manovra lasciati alle regioni in merito alla sua integrazione o relativamente a scelte diverse.

1.1 Il modello *standard* nella giurisprudenza costituzionale

Il primo nodo che la Corte è stata chiamata a sciogliere è l'interpretazione dell'ambiguo limite dell'«armonia con la costituzione». Il caso di specie riguardava una delibera statutaria della regione Marche con la quale si prevedeva una disciplina transitoria, in deroga a quella prevista dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, secondo cui in caso di morte o impedimento permanente del Presidente, questi sarebbe dovuto essere sostituito dal Vicepresidente, anziché procedere con il ricorso anticipato alle urne. La Regione riteneva essere legittimata ad introdurre una disposizione di tal tipo dal limite dell'armonia con la Costituzione che, a suo avviso, avrebbe determinato un grado di vincolatività minore delle disposizioni costituzionali, permettendo margini di manovra limitati solamente dal requisito di non essere orientati contro la Costituzione o miranti a minarne i principi fondamentali. Con la sentenza n. 304 del 2002 la Consulta ha risposto in maniera netta sul punto, sostenendo che l'armonia con la Costituzione non vincola gli statuti solamente al rispetto dei valori di fondo che ispirano la Carta, da cui implicita-

mente potrebbe derivare la possibilità di derogare a singole disposizioni puntuali¹, perchè in realtà: «Il riferimento all'"armonia", lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito» (CiD, 5).

Chiarito il nodo fondamentale, la Corte poi dà due ulteriori indicazioni in merito alla definizione della disciplina transitoria, sostenendo da un lato che le modalità di elezione del presidente ivi previste sono sostanzialmente assimilabili all'elezione diretta poiché ad essa conseguono gli stessi esiti previsti dal modello *standard*² – ma sul tema ritorneremo in maniera più approfondita in merito alla sent. n. 2 del 2004 – e che il contenuto dell'art. 5 è inderogabile fintanto che non si saranno verificati i requisiti richiesti: entrata in vigore di statuti e leggi elettorali per il nuovo sistema elettorale; entrata in vigore dei nuovi statuti per i meccanismi relativi alla forma di governo³.

Il caso marchigiano non ha avuto un rilievo solo contenutistico – in riferimento all'eccessiva rigidità del *simul simul* con riferimento alla morte e all'impedimento permanente del Presidente della Giunta – ma ha costituito una prima cartina di tornasole di una tendenza dei Consigli regionali ad aggirare la disciplina costituzionale del modello *standard* di forma di governo tramite il mantenimento dei benefici derivanti dall'elezione diretta, ma cercando di temperare le rigidità previste dall'art. 126. In particolare, dopo il tentativo di reintrodurre l'elezione consiliare del Presidente della Giunta

¹ Era questa in particolari una delle tesi dell'Avvocatura dello Stato, che riprendeva parte della dottrina che aveva avanzato la possibilità di derogare anche in maniera sensibile a disposizioni costituzionali che ponevano limiti. Nello specifico, come vedremo sotto, si trattava di una deroga a quanto previsto dall'art. 126.3 con riferimento alla disciplina delle conseguenze del venir meno del rapporto fra Presidente della Giunta e il consiglio in seguito ad eventi estranei al circuito politico (morte ed impedimento permanente).

² Si ritiene infatti che, «quale che sia la risposta tecnicamente corretta a tale quesito, il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio del *simul stabunt, simul cadent* dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto» (4 CiD)

³ Ed è la parte che qui più direttamente rileva: «L'art. 5, comma 2, lettera b), contiene la disciplina transitoria, destinata a permanere fino a quando, nell'esercizio dell'autonomia statutaria loro riconosciuta dall'art. 123, primo comma, le Regioni compiranno la scelta in ordine alla propria forma di governo. Solo in quel caso sarà loro consentito esercitare la facoltà prevista dall'ultimo comma dell'art. 126 e optare per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto, ciò che le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla.» (4 CiD)

tentato nel 2001 dal Friuli Venezia Giulia⁴, fallito perché l'elettorato si è pronunciato contro, sostenendo la maggioranza opposta a quella che lo aveva predisposto nelle successive elezioni, il timore di una sanzione popolare ha reso di difficile praticabilità la strada della deroga al modello *standard*. Per cui alcune Regioni, senza il coraggio necessario ad affrontare il rischio di un'eventuale bocciatura popolare del testo statutario, hanno preferito tentare la via dell'ibridazione del modello *standard* sotto varie forme.

Il dibattito dottrinale si è dimostrato da subito molto vivo sul punto, rievocando e riproponendo divisioni più o meno consolidate nella storia costituzionale italiana fra i sostenitori di un più marcato ruolo delle assemblee rappresentative cui avrebbe dovuto fare da contrappeso un depotenziamento del Presidente della Giunta, nonostante l'elezione diretta⁵, e i fautori della riforma – e in un più ampio contesto di quelle che abbiamo chiamato le forme di governo della transizione – che vedono nel continuum corpo elettorale-maggioranza-consiliare-presidente il modo attraverso il quale garantire trasparenza nei confronti dell'operato dei governi regionali e allo stesso tempo dare agli elettori la possibilità di scegliere i governanti.

I primi quindi si sono da subito posti come sostenitori dei tentativi di interpretazione estensiva del dettato costituzionale mentre i secondi si sono posti a tutela di un'interpretazione del testo costituzionale in senso restrittivo: il dibattito dottrinale si è tuttavia sviluppato in maniera ancor più netta in occasione delle vicende che hanno riguardato l'approvazione dello statuto della Regione Calabria, ancor prima della sentenza della Corte costituzionale che ne ha determinato la parziale illegittimità costituzionale⁶. Il testo statutario calabrese – in particolare, per quel che più direttamente qui rileva,

⁴ V. in merito MORRONE A., *Può il Friuli-Venezia Giulia fare “marcia indietro” sulla forma di governo regionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 7 luglio 2002

⁵ Il saggio che meglio individua e argomenta la contrarietà alla cultura istituzionale soggiacente alla legge costituzionale n. 1 del 1999, caratterizzata da un pernicioso accentramento dei poteri, decisionismo e personalizzazione del potere è il già citato DI GIOVINE A., *Appunto sulla cultura espressa...*, 2003, pp. 215-226. Si può considerare a ben vedere come uno dei manifesti meglio argomentati e più lucidi degli oppositori al modello di forma di governo regionale *standard*.

⁶ V. ad esempio, in maniera adesiva al modello ibrido disciplinato dallo statuto calabrese OLIVETTI M., *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in www.forumcostituzionale.it, 2002 e il successivo dibattito sviluppatosi sullo stesso forum, tra cui, in maniera adesiva, VOLPI M., *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?*, *ibidem*, 26 aprile 2002; *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del “formalismo” dei giuristi*, *ibidem*, 3 settembre 2003 e *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, *ibidem*, 11 settembre 2003, mentre, in dissenting opinion BARBERA A., *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in *ibidem*, 25 settembre 2003; FUSARO C., *Lo spazio c'è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!*, *ibidem*, 3 maggio 2002; GUZZETTA G., *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, *ibidem*, 6 settembre 2003.

l'art. 33 – disciplinava l'elezione popolare di un *ticket* composto da un candidato Presidente e dal suo Vicepresidente, cui si assommava una successiva designazione necessaria da parte del Consiglio. Nel caso in cui il Consiglio non avesse proceduto all'investitura iniziale del Presidente, si sarebbe dovuto far ricorso a nuove elezioni. In conseguenza di questa modalità di elezione, considerata dalla regione formalmente indiretta, lo statuto prevedeva una deroga a quanto disposto dall'art. 126.3, secondo cui in caso di morte, impedimento permanente, rimozione, incompatibilità sopravvenuta e dimissioni volontarie, il Presidente sarebbe stato sostituito il suo vice, anch'esso eletto direttamente dal popolo. Per la loro chiarezza, val la pena di riportare direttamente le parole della Corte costituzionale, con le quali smonta le tesi sostenute dall'avvocatura regionale: «il sistema configurato dall'art. 33 della delibera legislativa concernente lo statuto calabrese consiste sostanzialmente nella elezione diretta del Presidente e del Vice Presidente, in violazione degli articoli 122, quinto comma, della Costituzione a causa dell'elezione diretta anche del Vice Presidente, e 126, terzo comma, della Costituzione, a causa della riduzione dei poteri del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto». Inoltre la nomina da parte del Consiglio del *ticket* è stata considerata dalla Corte come una formale presa d'atto di quest'ultimo della volontà popolare – non avendo in realtà il Consiglio la possibilità di scelta fra diverse opzioni⁷: il che non vale a rendere diversa dall'elezione diretta la modalità prescelta dallo statuto calabrese, bensì la trasformano in una forma di investitura diretta mascherata: per il resto si prevedeva infatti una modalità di elezione analoga alla disciplina transitoria, che la Corte, di nuovo, assimila ad un'elezione diretta quanto alla legittimazione dell'eletto, sposando quindi una tesi sostanzialista che contraddice i rilievi formali mossi dall'avvocatura della regione⁸.

Il dibattito dottrinale sulla sentenza ha ovviamente riflettuto la spaccatura già in precedenza evidenziata fra i sostenitori del modello ad elezione diretta e i contrari, sottolineando i primi la chiarezza (per quanto riguarda le

⁷ In merito si v. da ultimo BONCINELLI V., *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), Osservatorio sulle fonti 2005, Torino, Giappichelli, in particolare p. 96

⁸ In merito si vedano i rilievi di CARAVITA B., “*Caso Marche*” e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999, in www.forumcostituzionale.it, 12 ottobre 2001, e la replica di FUSARO C., *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita, ibidem*, 16 ottobre 2001, così come le considerazioni svolte, in particolare da Volpi (*contra* Guzzetta) in riferimento al caso Marche, che anticipano il problema della configurabilità della disciplina transitoria come una modalità di elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale (v. *supra*, nota 6).

norme sulla forma di governo per lo meno) e la necessità della sentenza ai fini di un riassetto coerente della forma di governo regionale⁹, i vincoli opprimenti volti a ridurre la libertà delle regioni i secondi¹⁰.

In realtà, al di là delle diverse interpretazioni dottrinali, uno dei problemi principali sollevato dalla prima versione dello statuto calabrese risiedeva nella migliore delle ipotesi, nel garantire la possibilità di staffette fra il Presidente e il suo vice, in linea teorica espressione di due diversi partiti facenti parte la maggioranza, nella peggiore nel potenziale – mascherato – obiettivo di disattendere la volontà dell'elettorato regionale tramite le dimissioni (o l'avvenuta incompatibilità, il che già di per sé dà l'idea dell'obiettivo sotteso a parte della riforma) del Presidente chiamato a svolgere altri incarichi rappresentativi: il che avrebbe aperto la strada a candidature di presidenti di facciata, che si sarebbero potuti presentare alle regionali con il solo scopo di attrarre voti, ma senza alcun interesse concreto a governare, quindi con l'obiettivo di dimettersi all'indomani delle elezioni stesse.

L'accanirsi contro il fatto che sia nel modello transitorio che in quello standard si debba far ricorso nuovamente alle urne anche in casi di rottura fortuita del rapporto fiduciario costituiva quindi, a ben vedere, un grimaldello attraverso il quale allargare gli stretti vincoli posti dalla regola del *simul simul*, che associano all'elezione diretta (scelta diretta e personale dell'elettore), anche la sua responsabilità, derivante da una sua effettiva azione di governo¹¹.

Con le due sentenze appena analizzate la Corte ha posto dei paletti alla facoltà delle Regioni di disciplinare la loro forma di governo regionale, stabilendo quindi che: a) la disciplina transitoria non è derogabile se non dopo che si siano verificate le condizioni richieste, b) l'elezione prevista dalla

⁹ V. in particolare BIN R., *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 419-433 e CECCANTI S., *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in www.forumcostituzionale.it, 26 febbraio 2004, CECCANTI S., *Replica a Marco Olivetti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 463-466

¹⁰ Si vedano almeno CARLASSARE L., *La sent. N. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004; OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 435-462; RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 377-398; VOLPI M., *Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in federalismi.it, 19 febbraio 2004 e *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, pp. 399-414.

¹¹ Come aveva sottolineato ironicamente, ma cogliendo il cuore del problema, in riferimento al cd. Caso Marche CECCANTI S., *Statuti regionali: una proposta semiseria e tre (abbastanza) serie*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2001.

normativa transitoria è assimilabile ad un'elezione diretta dal punto di vista sostanziale, c) per poter derogare alle disposizioni costituzionali specialmente dedicate alla forma di governo *standard* è necessario che le regioni optino per un sistema di elezione diverso dall'elezione (anche sostanzialmente) diretta e d) Non è possibile eleggere direttamente il Vicepresidente e il Presidente, spettando a quest'ultimo il potere di nominarlo.

Vi sono tuttavia delle altre sentenze che hanno contribuito a definire ulteriormente il quadro, in particolare la sent. n. 372 del 2004 e la n. 12 del 2006. In riferimento alla prima delle due il governo ha impugnato diversi articoli dello statuto della regione Toscana – con particolare riferimento alle norme cd. di principio – ma anche una disposizione di particolare interesse per quanto attiene alla definizione della forma di governo regionale: l'art. 32.2 dello Statuto conteneva un vincolo diretto per il Presidente del Consiglio di presentare nella prima seduta del Consiglio il suo programma di governo (congiuntamente alla lista degli assessori) sul quale era prevista un'approvazione da parte del Consiglio regionale entro 10 giorni. Il governo aveva ritenuto questa disposizione in contrasto con le disposizioni relative al modello *standard*, poiché a suo avviso avrebbe determinato un indebolimento ingiustificato del Presidente della Giunta eletto direttamente, che avrebbe corso il rischio di far perdere omogeneità al modello nel suo complesso. La Corte ha fatto chiarezza sul punto sostenendo che, non essendo prevista alcuna conseguenza strettamente giuridica nel caso di mancata approvazione del programma di governo, il passaggio consiliare costituisce un vincolo squisitamente politico mentre il Presidente rimane libero di esercitare i poteri che la Costituzione direttamente gli attribuisce, nonostante riconosca che la mancata approvazione del programma da parte del Consiglio possa determinare conseguenze tutt'altro che irrilevanti¹²: in altre parole, nonostante il significato politicamente rilevante della mancata approvazione del programma consiliare, ciò non costituisce di per sé un vincolo giuridico

¹² Il passaggio chiave del Considerato in Diritto ci chiarisce direttamente i termini del problema: «la previsione dell'approvazione consiliare del programma di governo non appare affatto incoerente rispetto allo schema elettorale "normale" accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima. Non si può peraltro escludere che a questa situazione possano seguire, ai sensi dell'art. 33 dello statuto, la approvazione di una mozione di sfiducia o anche le dimissioni spontanee del presidente, ma in entrambe le ipotesi si verifica lo scioglimento anticipato del consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent* (cfr. sentenze n. 304 del 2002 e n. 2 del 2004), il quale, oltre ad essere un profilo caratterizzante questo assetto di governo, è indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto» (3, CiD)

diretto all'azione del Presidente, potendo questi decidere se continuare nel suo mandato o rassegnare le dimissioni.

La sentenza fornisce anche uno spunto interessante con riferimento alla definizione del modello *standard*¹³: se da un lato apre la strada a meccanismi come quello in esame attraverso i quali si tenta di instaurare un dialogo fra il Consiglio e la Giunta, allo stesso tempo fa capire a chiare lettere che la disciplina costituzionale del modello *standard* non è solo inderogabile se si opta per l'elezione diretta, ma è anche modificabile, dal punto di vista della modellistica solo con varianti di carattere politico, che definisce come marginali: «la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo “normale” prefigurata in Costituzione» (3, CiD). Il che rafforza le considerazioni sostenute in premessa sull'esistenza nella prassi di un solo modello di forma di governo regionale, che è possibile integrare, ma non modificare in una direzione diversa dal modello neoparlamentare.

L'ultima sentenza di rilievo con riferimento alla definizione del modello ad elezione diretta del Presidente della Giunta è la sentenza n. 12 del 2006: il Governo ha impugnato due disposizioni dello statuto abruzzese con le quali veniva conferita al Consiglio la possibilità di sfiduciare un singolo assessore, cui sarebbe disceso un obbligo di sostituzione gravante sul Presidente (art. 45.3) e venivano fatti conseguire alla mancata approvazione del programma presentato ad inizio di legislatura dal Presidente della Giunta gli stessi effetti dell'approvazione di una mozione di sfiducia.

Con riferimento alla prima disposizione, il tema che la Corte affronta direttamente è il potere di nomina e revoca degli assessori attribuito al Presidente «eletto» dall'art. 122.5. La Corte stabilisce prima di tutto che la disposizione ha una vincolatività – per tornare allo schema di analisi impiegato nel capitolo precedente – limitata alla forma di governo *standard*, quindi non si applica necessariamente nel caso in cui gli statuti decidano di optare per una diversa modalità di elezione¹⁴. In secondo luogo dichiara incostituzio-

¹³ v. in merito VIGEVANI G. E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma di governo e forma di governo “standard”*, in *Le Regioni*, n. 4/2005.

¹⁴ La Corte specifica infatti che: «Il quinto comma dell'art. 122 Cost. ha una struttura, lessicale e logica, semplice. Con il primo inciso viene attribuita alle Regioni la facoltà di prevedere nei propri statuti modi di elezione del Presidente diversi dal suffragio universale e diretto. Con il secondo inciso viene fissata una conseguenza necessaria dell'opzione in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto, nel senso che il Presidente «eletto» nomina e revoca di sua iniziativa gli assessori. Non sembrano possibili altre interpretazioni di tale disposizione costituzionale, giacché la parola «eletto» non potrebbe riferirsi a qualsiasi tipo di elezione, con la conseguenza eccessiva che anche in caso di opzione per una forma di governo diversa da parte del singolo statuto regionale il

nale la disposizione che prevede l'obbligo di revocare l'assessore colpito da sfiducia individuale poiché questo comporterebbe un affievolimento dei poteri del Presidente, cui solo spetta la titolarità del potere di nomina e revoca ex art. 122, qualora si opti per la sua elezione diretta.

Considerazioni analoghe a quelle svolte nella sent. n. 372/2004 vengono avanzate in riferimento all'automatismo dello scioglimento anticipato previsto anche in seguito alla mancata approvazione iniziale del programma di governo da parte del Consiglio: l'argomento è quindi sviluppato a partire dall'assunto che se il programma politico è già di per sé precisato nel momento della presentazione agli elettori, sarà implicitamente concordato con i partiti facenti parte la coalizione di governo a sostegno del Presidente, poiché è soggiacente al sistema un necessario rapporto di consonanza politica che lega il corpo elettorale alla maggioranza consiliare e al Presidente. Da ciò ne discende che qualsiasi intervento successivo del Consiglio potrà sicuramente avere un effetto integrativo e/o correttivo rispetto a questo – in altre parole potrà produrre effetti di tipo politico – ma non potrà determinare dei vincoli giuridici, se non nel caso estremo di una rottura di quel rapporto di consonanza: una rottura che si potrà concretare solo tramite il ricorso eventuale alla mozione di sfiducia da parte del Consiglio, secondo le regole stabilite dall'art. 126.3 Cost., eventualmente integrate dagli statuti regionali.

Con l'ultima sentenza la Corte contribuisce infine a definire la forma di governo regionale, per lo meno in due punti, con riferimento al tipo di forma di governo e al tipo di rapporto che intercorre fra gli organi regionali. La forma di governo regionale è infatti definita dalla Corte come una forma di governo a «Presidente eletto a suffragio universale e diretto», che appare «caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione (nomina e revoca dei componenti della Giunta, potere di dimettersi facendo automaticamente sciogliere sia la Giunta che il Consiglio regionale)» (sentenza n. 2 del 2004)» (4, CiD). Infine non fa riferimento ad essa tramite il tradizionale concetto di rapporto di fiducia, bensì fa riferimento ad un rapporto di con-

Presidente conservasse il potere di nominare e revocare, in piena autonomia, i componenti della Giunta. Peraltro non si capirebbe l'inserimento dell'aggettivo «eletto», giacché sarebbe stato sufficiente, in caso di previsione generalizzata e generalizzabile, riferirsi, puramente e semplicemente, al Presidente della Giunta» (4, CiD).

sonanza politica¹⁵ che si instaura nel momento elettorale fra corpo elettorale, maggioranza e presidente, il venir meno del quale deve necessariamente comportare, secondo le regole direttamente disciplinate dalla Costituzione il ricorso alle urne, attraverso quelle procedure formalizzate che rendono chiari i motivi di fronte ai cittadini, affinché se ne possa instaurare uno nuovo.

Il modello di forma di governo *standard* a questo punto è stato definito in maniera netta: le regole costituzionali sono da accettare *in toto* e le varianti introducibili sono marginali e di carattere meramente politico, tali per cui non si venga ad intaccare la complessiva coerenza del modello. Di nuovo, di fronte alla sentenza, la dottrina ha fornito interpretazioni diverse, anche se il fervore che ha caratterizzato il dibattito dottrinale si è rivelato in questo caso di tenore minore rispetto a quello che ha caratterizzato le decisioni precedenti: anche in questo caso le interpretazioni si sono divaricate fra coloro che hanno considerato la decisione come un'ulteriore compressione della libertà delle regioni in merito alla definizione della forma di governo¹⁶ e coloro che hanno letto la sentenza come un ulteriore tassello che ha contribuito a specificare e chiarire il modello *standard* nella sua peculiarità¹⁷.

Ad avviso di chi scrive non pare che la prima tesi sia oramai concretamente sposabile: se potevano sussistere dei legittimi dubbi interpretativi nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, questi dubbi sono stati nel tempo fuggiti, uno ad uno da una giurisprudenza che nel suo complesso – per quanto riguarda per lo me-

¹⁵ Per la loro particolare efficacia, pare qui opportuno riportare le parole della Corte con riferimento alla caratterizzazione tipica del rapporto che intercorre tra il corpo elettorale, il Consiglio e il Presidente, da cui ne discende una differenziazione della forma di governo *standard* nei confronti delle forme di governo parlamentari classiche: «L'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente della Giunta e Consiglio prende le mosse, come s'è detto, dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. Ogni atto di indirizzo dell'uno o dell'altro si pone come svolgimento, precisazione e arricchimento del mandato a rappresentare e governare conferito dagli elettori della Regione ai titolari dei poteri legislativo ed esecutivo. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia. Estendere gli effetti di questa ad un atto di approvazione del programma politico del Presidente della Giunta equivarrebbe ad un conferimento di fiducia iniziale senz'altro coerente in una forma di governo che non prevede l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, ma contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli» (5, CiD).

¹⁶ V. per tutti RUGGERI A., *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in www.forumcostituzionale.it, 26 gennaio 2006

¹⁷ V. in particolare, TIMIANI M., *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in Quad. Cost. n. 2/2006.

no l'interpretazione del modello *standard* – si è mostrata coerente. Una volta imposta in termini perentori con la sentenza n. 2 del 2004 una scelta secca fra il pacchetto, completo, di norme collegate alla scelta dell'elezione diretta del Presidente e la scelta alternativa di una diversa sua modalità di investitura, il divieto di ibridazione del modello *standard* è emerso in tutta la sua perentorietà

1.2 Il sistema elettorale delle regioni nel riparto fra le fonti normative

La giurisprudenza costituzionale si è dimostrata meno omogenea nel suo complesso con riferimento al delicato tema del riparto delle competenze in materia di legislazione elettorale fra le varie fonti (cfr. *supra* I.2.3). La prima sentenza di rilievo è la n. 196 del 2003 riferita ad una legge elettorale abruzzese con la quale si dettavano parti della disciplina elettorale.

Il primo punto fermo posto dalla Corte rileva con riferimento alla tempistica e cioè a quale sia la fonte legittimata ad intervenire per prima in materia fra legge statale di principio, legge regionale di dettaglio e statuto. In merito alle prime due fonti la Corte ha esteso il principio di continuità normativa – già fissato per le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117.3 dalla sent. n. 282 del 2002 – secondo il quale la seconda è legittimata ad intervenire anche in mancanza della prima, sia perché è necessario evitare che l'inerzia del legislatore statale possa determinare una paralisi della potestà legislativa regionale in materia, sia perché ormai quest'ultima è una competenza che le è propria. Fintantoché lo stato non approvi la legge di principio – poi approvata nel luglio 2005 – la regione può ricavare i principi fondamentali della materia dalla legislazione vigente nell'esercitare la sua potestà legislativa.

Nei confronti dello statuto la Corte sostiene invece che non sia obbligatorio attendere la sua approvazione per procedere con il varo della nuova normativa elettorale, pur ricordando che: «la nuova disciplina statutaria, cui è demandata la definizione della forma di governo regionale, condiziona inevitabilmente, in parte, il sistema elettorale per l'elezione del Consiglio», da cui ne deriva che sono «esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo statuto» (4, CiD).

Per cui non solo viene stabilito che dal punto di vista della tempistica, pur nei problemi concreti che ne possono derivare, le diverse fonti sono libere di intervenire in materia senza che vi sia un ordine cronologico da rispettare, ma viene inoltre specificato che lo statuto avrà una capacità di influenza sensibile in materia elettorale, da cui ne derivano i margini esigui di cui parla. Il che è ovviamente coerente con l'impianto complessivo non solo delle regioni, ma di tutte le forme di governo contemporanee, nelle quali è difficile stabilire un netto confine tra la forma di governo e il sistema elettorale, costituendo quest'ultimo la legge sulle leggi relativa al sistema istituzionale nel suo complesso, determinandone le parti fondamentali relative alla composizione degli organi. Ciò è tanto più vero in sistemi istituzionali in stabilizzazione come il nostro – sia dal punto di vista strettamente istituzionale che con riferimento alle caratteristiche del sistema dei partiti – nel quale quindi l'incidenza della normativa elettorale è maggiore poiché non solo detta le regole di composizione, ma contribuisce in maniera determinante alla strutturazione del sistema istituzionale nel suo complesso.

Purtuttavia la sentenza n. 2/2004 ha segnato un'inversione di tendenza rispetto alla direzione che pareva delineata dalla sent. n. 196 del 2003, comprimendo la possibilità di intervento dello statuto in materia elettorale sia verso l'alto – nei confronti cioè della normativa statale di principio – sia verso il basso, nei confronti della legge elettorale regionale di dettaglio. Pur riconoscendo infatti lo stretto legame che sussiste fra forma di governo e sistema elettorale¹⁸, la Corte opera una separazione rigida fra la prima, la cui disciplina è demandata agli statuti regionali, e la seconda, su cui stabilisce una riserva di legge, statale e regionale secondo i rispettivi ambiti definiti dall'art. 122.1 Cost. Conclude quindi la Corte che lo Statuto non ha la fa-

¹⁸ La decisione della Corte, dopo un'iniziale premessa ricostruttiva, non lascia spazio a dubbi interpretativi ulteriori: «occorre prendere atto che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie». (8, CiD)

coltà a disciplinare la materia elettorale non solo, com'è ovvio, nel suo insieme, ma anche in parte.

Il formalismo della Corte – che stride un po' con l'interpretazione sostanzialista che ha dato con le sentt. n. 304/2002 e 2/2004 dell'elezione diretta del Presidente (cfr *supra* II.1) – in realtà, al momento, non ha portato a delle conseguenze sistemiche evidenti per quanto riguarda la scelta del sistema elettorale in senso stretto¹⁹, poiché – come vedremo poi (cfr *infra* III.1) – le regioni che hanno deciso di avvalersi di una nuova normativa hanno optato per la tecnica del recepimento parziale della normativa transitoria modificandone alcune parti o introducendo riforme incrementalistiche che hanno confermato l'impianto di essa nel complesso, in tal modo non inserendo elementi di contrasto con la forma di governo, essendo stato strutturato il regime transitorio su un modello di elezione diretta del Presidente della Giunta del tutto analogo a quello della forma di governo *standard*.

Le ricadute di tale interpretazione formalista si sono tuttavia viste con riferimento ad un argomento strettamente correlato con la forma di governo, come la disciplina del regime dell'incompatibilità funzionale fra consigliere ed assessore.

Il caso di specie si è mostrato con riferimento agli statuti emiliano-romagnolo (art. 45) e umbro (art. 66), i quali stabilivano l'obbligo per il consigliere nominato assessore di dimettersi dalla carica assembleare. La Corte, rispettivamente con le sentt. n. 378 e 379 del 2004, ha dichiarato incostituzionali tali disposizioni poiché ritenute in contrasto con la riserva di legge che l'art. 122.1 pone non solo per il sistema elettorale ma anche per il regime delle incompatibilità.

La decisione suscita perplessità soprattutto perché ricomprende all'interno di uno stesso contenitore le incompatibilità "esterne", cioè quelle che hanno come scopo evitare che cariche di particolare influenza ricoperte dai candidati, nel pubblico e nel privato, possano falsare la competizione elettorale, e quelle "interne" che direttamente investono il cuore della forma di governo. Se nel primo caso è infatti indispensabile, oltre che costituzionalmente obbligatorio, che sia la legge statale di principio in particolare a determinarle per garantire degli *standard* omogenei su tutto il territorio, in modo da restringere il meno possibile l'elettorato passivo, nel secondo caso pare quan-

¹⁹ Per una distinzione fra legislazione elettorale, sistema elettorale, e formula elettorale che le ricomprende all'interno di un sistema a cerchi concentrici, v. FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, cit.

tomai inopportuno escludere lo statuto dalla loro disciplina. Oltre a costituire una variante fondamentale delle forme di governo contemporanee²⁰ la previsione dell'incompatibilità fra le cariche di assessore e consigliere regionale determina una fortissima influenza sul concreto funzionamento della forma di governo per almeno tre motivi. Il primo attiene alla tradizionale separazione dei poteri: se il potere legislativo è appannaggio di un'assemblea di piccole dimensioni, conferire la facoltà agli assessori di votare i progetti presentati dal governo di cui loro stesso fanno parte determina una naturale fusione dei due poteri, senza che nemmeno la minoranza interna alla maggioranza, ancorché consistente, abbia la possibilità di bloccare l'approvazione di testi di legge²¹. Con un consiglio al cui interno siedono e votano anche tutti i consiglieri, di certo la tutela delle minoranze è, di conseguenza, notevolmente affievolita.

Il secondo problema si pone con riferimento al procedimento legislativo: di nuovo, nel caso di assemblee piccole, l'assenza-presenza dei membri del governo comporta non solo la possibilità di squilibri contingenti in fase di approvazione dei testi di legge, ma anche concrete problematiche relative allo svolgimento dei lavori stessi (v. *amplius infra* IV.2.2).

Infine, la compatibilità-incompatibilità fra cariche di governo e cariche rappresentative, costituendo una delle chiavi di lettura delle forme di governo, e in particolare nella forma di governo regionale, può costituire un forte segnale dello spostamento verso modelli maggiormente incentrati sulla figura del Presidente – nel caso vi sia incompatibilità, perché ovviamente un assessore estero è maggiormente sottoposto alla disciplina di colui che l'ha nominato, non potendo godere del paracadute costituito dalla carica consigliere – o improntati ad una maggiore commistione fra i poteri, da cui non deriva tuttavia sempre e necessariamente, come abbiamo visto sopra, una maggiore collaborazione fra i due organi che ne sono titolari.

Si può quindi ragionevolmente sostenere che la decisione della Corte costituzionale, in questo caso, sia sostenuta più da argomenti testuali e formalistici, piuttosto che da considerazioni contenutistiche, che l'avrebbero con tutta probabilità portata a ricomprendere all'interno della forma di governo

²⁰ Tanto che alcuni A. la considerano come uno degli snodi principali in ragione dei quali potranno determinarsi delle significative diversificazioni quanto al funzionamento delle forme di governo regionali. V. in particolare OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Op. Cit.

²¹ Si pensi ad esempio ad un Consiglio composto da 50 membri di cui 10 sono assessori: se anche questi votano, bastano semplicemente 16 consiglieri, per raggiungere addirittura la maggioranza assoluta. Per la maggioranza semplice ancora meno.

– e quindi a considerare legittimo l'intervento statutario – la disciplina delle incompatibilità funzionali interne alla regione.

1.3 La potestà regolamentare fra Giunta e Consiglio

Con la sentenza n. 313 del 2003 la Corte costituzionale ha provveduto a chiarire un dubbio interpretativo sul quale la dottrina si era andata interrogando, con particolare riferimento all'espunzione dal nuovo art. 121 dell'attribuzione al Consiglio regionale della potestà regolamentare. La dottrina si era infatti interrogata sulla necessità di attribuire una tale competenza direttamente al Consiglio, stante la diversa forma di governo disciplinata per lo meno dal modello transitorio o la necessità di applicare le norme statutarie vigenti fintantoché i nuovi statuti non avessero proceduto alla nuova attribuzione della competenza.

Ad aggiungere ulteriore incertezza sul punto ha contribuito anche la direttiva 200/2900/1.50.1 del Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri rivolta ai Commissari del Governo nelle Regioni a statuto ordinario, in riferimento alla quale nel marzo del 2000 il Governo aveva rinviato una delibera legislativa della regione Veneto con la quale si attribuiva al Consiglio il compito di approvare regolamenti attuativi, ritenendo che fosse in contrasto con non precisati principi generali posti alla base del rapporto fra gli organi, da cui si ricaverebbe – al contrario – l'attribuzione di tale potere alla Giunta.

Il caso che ha consentito alla Corte di chiarire il quadro di riferimento sul punto, riguardava una legge della regione Lombardia: in particolare la questione di legittimità era stata sollevata dal governo con riferimento ad alcune norme contenute nella legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2, istitutiva del Corpo forestale regionale. Per quello che più direttamente ci interessa, il governo sosteneva la violazione dello statuto regionale della Lombardia (art. 6) da parte di quelle disposizioni della legge lombarda che affidavano alla Giunta regionale anziché al Consiglio – come disponeva lo statuto vigente – l'adozione dei regolamenti per la disciplina dell'organizzazione del Corpo forestale regionale, mentre la difesa della Regione soste-

neva che il nuovo assetto istituzionale consentisse l'attribuzione automatica della competenza al Consiglio²².

La Corte costituzionale ha ribadito prima di tutto quanto contenuto nella precedente ord. n. 28 del 2002 sottolineando che la nuova formulazione dell'art. 121 comporta il venir meno della riserva di competenza regolamentare in capo al Consiglio regionale, conferendo margini di scelta autonoma in merito alle regioni.

Poi entra direttamente nel merito, fornendo tre precise indicazioni ai riformatori regionali. La prima riguarda la natura della potestà regolamentare, la quale non consente di ricomprenderla esclusivamente nelle due macro-categorie attribuzione alla Giunta – attribuzione al Consiglio regionale della competenza, ma consente anche varianti intermedie e modelli misti, a discrezione del legislatore statutario²³. La seconda è un monito di carattere generale, la cui portata in realtà non fu colta appieno all'indomani della sentenza, ma che avrebbe comunque connotato le successive decisioni della regione in merito alla forma di governo regionale: il limite dell'«armonia con la costituzione» non solo obbliga al rispetto puntuale oltre che dello spirito anche della lettera della costituzione (v. sent. n. 304 del 2002), non consente neanche «un eccesso di costruttivismo interpretativo» poiché costituisce «un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concet-

²² Queste le linee della difesa della Regione Lombardia: «(a) la riconducibilità, come principio, della potestà regolamentare, quanto meno di quella esecutivo-attuativa, alla natura di «organo esecutivo» della Giunta regionale (art. 121, terzo comma, della Costituzione) e quindi l'immediata espansione di tale principio, una volta eliminata la previsione espressa, da parte dell'art. 121 della Costituzione, della competenza regolamentare del Consiglio, da concepirsi come derogatoria del principio; (b) il potere riconosciuto al Presidente della Giunta di «emanare» i regolamenti regionali – potere distinto da quello di «promulgare» le leggi regionali (art. 121, quarto comma) –: emanazione che presupporrebbe l'idea di una partecipazione del vertice dell'esecutivo regionale alla formazione degli atti regolamentari; (c) l'attuale «forma di governo» regionale, caratterizzata dal rafforzamento dell'organo esecutivo risultante dal nuovo art. 123 della Costituzione, al quale dovrebbe corrispondere il rafforzamento dei suoi poteri normativi, tramite l'assegnazione della potestà regolamentare; (d) l'aumento delle competenze legislative regionali cui consegue, a norma dell'art. 117, sesto comma, l'espansione della potestà regolamentare, con la conseguente incongruità, anche sotto il profilo del principio di «buon andamento» dell'amministrazione, di una perdurante potestà regolamentare consiliare, la quale sarebbe stata prevista, nell'originario art. 121 della Costituzione, più in funzione attuativa delle leggi dello Stato che non delle leggi della Regione; (e) gli orientamenti favorevoli alla competenza regolamentare delle Giunte regionali manifestati da alcune Regioni, durante l'elaborazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, e varie prese di posizione risultanti dai lavori preparatori; (f) infine, l'interpretazione – ancora nel medesimo senso – della Presidenza del Consiglio dei ministri, di giudici amministrativi e di alcune Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni ordinarie.» (v. sent. n. 313 del 2003, punto 7.3 CiD).

²³ Queste considerazioni risultano di particolare importanza tenendo conto che nel diritto vivente sono rari i modelli estremi, risultando nella stragrande maggioranza dei casi dei modelli misti (cfr. *infra* IV.3)

tuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti *a priori*» (punto 7.4 Cid).

Infine, la Corte stabilisce quindi che, fintanto che le regioni non avranno proceduto all’allocazione della potestà regolamentare, questa sia di competenza dell’organo cui lo statuto vigente la demanda, non attribuendo il novellato art. 121 alcuna attribuzione certa.

Con la sentenza n. 324 del 2003 la Corte costituzionale riprende la linea interpretativa sviluppata nella sent. n. 313 del 2003, ribadendo non che la potestà legislativa spetta al Consiglio, se così stabilisce lo statuto vigente, fintanto che non ne verrà approvato uno nuovo ma anche che è nondimeno impossibile prevedere regolamenti di giunta addirittura per supplire al mancato intervento del Consiglio regionale per via legislativa. Nel caso di specie la materia era l’ordinamento delle comunicazioni”, su cui la regione Campania prevedeva un intervento di tipo suppletivo da parte della Giunta regionale, con l’unico vincolo della previa consultazione della commissione consiliare permanente competente per materia.

1.4 Interpretazioni ulteriori e vincoli agli statuenti regionali

Oltre alle macrotematiche che abbiamo appena trattato, la Corte costituzionale ha proceduto a delineare degli ulteriori aspetti che rilevano ai nostri fini, pur non essendo direttamente collegati con l’impianto statico della forma di governo.

In primo luogo la Corte si è pronunciata sul tema della disciplina della *prorogatio* degli organi regionali (*cfr supra* 2.1) con la sentenza n. 196 del 2003²⁴ ritenendo che essa rientri a pieno titolo all’interno della forma di governo regionale, per cui si tratti di materia statutaria – e non da disciplinare con legge, come invece avevano fatto le regioni Abruzzo e Calabria – salvo che per le diverse procedure stabilite per lo scioglimento sanzionatorio ex art. 126.1²⁵, la cui disciplina rimane di competenza statale. La

²⁴ MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003.

²⁵ Rispetto al testo previgente, il nuovo art. 126 della Costituzione prevede lo scioglimento sanzionatorio nei confronti di un consiglio che abbia compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o per ragioni di sicurezza nazionale: rispetto al passato, tuttavia, non viene più disposta la nomina di una commissione incaricata di indire le elezioni e di assicurare

regione contribuisce quindi a fugare il dubbio relativo all'inclusione della *prorogatio* all'interno della materia "durata degli organi", che conseguentemente è demandata alla fonte legislativa primaria, perché, sostiene, essa non influisce direttamente sulla durata stessa degli organi (come, eventualmente la proroga), bensì disciplina l'intervallo di tempo che intercorre fra la scadenza (naturale o anticipata) di una legislatura e l'inizio della successiva²⁶.

Con riferimento agli ulteriori contenuti necessari demandati agli statuti regionali, particolare menzione merita la disciplina del referendum, che la Corte ha definito in riferimento alla sent. n. 372 del 2004. Nello specifico il dubbio di legittimità costituzionale era stato sollevato dall'Avvocatura dello Stato nei confronti dell'art. 75 dello statuto toscano, che introduceva un *quorum* strutturale diverso rispetto alla maggioranza degli aventi diritto al voto, sul modello nazionale. In primo luogo va rilevato che non si può considerare principio vincolante per lo statuto la determinazione del quorum strutturale prevista dall'art. 75 della Costituzione: lo statuto toscano prevedeva la sostituzione della maggioranza assoluta con la maggioranza assoluta dei cittadini che avessero partecipato alle ultime elettorali. La Corte ha rigettato la questione di legittimità costituzionale ritenendo come la materia referendaria rientri a pieno titolo fra le competenze statutarie, per cui, a prescindere da quanto prevede l'art. 75, alle Regioni «è consentito di articolare variamente la propria disciplina relativa alla tipologia dei referendum previsti in Costituzione, anche innovando ad essi sotto diversi profili, proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali» (8, CiD).

Un'altra sentenza di rilievo è la già citata sent. n. 378/2004, relativa allo statuto umbro, la quale ci fornisce due specificazioni importanti: con la prima affronta per la prima volta il tema delle fonti regionali e stabilisce che i regolamenti di delegificazione (artt. 39.2 e 40) non costituiscono una deroga all'attribuzione delle competenze al Consiglio e alla Giunta, ricalcando quanto previsto per il livello nazionale: in tal modo ha confermato la linea

l'ordinaria amministrazione. Per ovvie ragioni in caso di sanzioni statali in caso di gravi violazioni, dovrà spettare allo stesso stato disciplinare direttamente le concrete modalità di gestione della crisi. È tuttavia da notare, come a maggiore autonomia delle regioni nel nuovo testo sia stato espunto il riferimento allo scioglimento sanzionatorio nei casi di mancato funzionamento degli organi regionali.

²⁶ Infine, è da considerarsi materia statutaria anche la disciplina delle conseguenze relative all'annullamento giurisdizionale delle elezioni.

interpretativa secondo cui l'atto abrogativo non viene in realtà imputato al regolamento di delegificazione in quanto tale, bensì alla legge di autorizzazione, spettando al primo la determinazione della sola tempistica.

1.5 Un quadro di sintesi... e di analisi

Il quadro della forma di governo regionale fissato dalla Corte costituzionale pare chiarito sotto alcuni dei principali punti che avevano appassionato la dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 e durante la fase di approvazione dei nuovi statuti regionali. Oltre ai vincoli puntuali che abbiamo precisato sopra, si possono tuttavia trarre delle linee di sintesi della giurisprudenza in materia, che costituiranno per la nostra analisi anche delle linee di analisi del diritto vivente.

La Corte ha principalmente posto quattro divieti di carattere generale ma di particolare pregnanza: a) *divieto* dei tentativi di forzare la disciplina transitoria della forma di governo e del sistema elettorale: pur essendo l'elezione del Presidente della Giunta formalmente non diretta, essa è sostanzialmente assimilabile ad un'elezione diretta, quanto alla legittimazione diretta del candidato (sentt. n. 304 del 2002 e 2 del 2004); b) direttamente collegato al primo è il *divieto di ibridazione dei modelli di forma di governo*, per quanto riguarda le loro varianti fondamentali. Da cui ne discende un'opzione secca o per il modello *standard*, con tutte i vincoli previsti in costituzione, o per un modello ad elezione indiretta del Presidente della Giunta; c) strettamente collegato ai precedenti è il divieto di introdurre varianti anche parzialmente derogatorie al modello di forma di governo standard: è tuttavia possibile inserire varianti marginali purché non comportino obblighi giuridici, ma solo vincoli di tipo politico (sentt. n. 372 del 2004 e n. 12 del 2006) c) divieto di disciplinare la materia elettorale, e quelle direttamente contenute nell'art. 122.1 Cost. direttamente con fonte statutaria: essa è demandata in via esclusiva alla legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni (sentt. n. 2, 378 e 379 del 2004); d) *Divieto di procedere tramite «costruttivismi interpretativi»* con riferimento alla vincolatività delle disposizioni costituzionali: da ciò ne discende un'interpretazione che tutela (e incentiva) da un lato l'opzione per il modello preferenziale, dall'altro garantisce le regioni, affinché non se ne mini l'autonomia attraverso interpretazioni tendenti ad aggirare i vincoli costituzionali (sent. n. 313 del 2003).

Ne discende quindi quella che alcuni hanno considerato una limitazione dell'autonomia statutaria, tramite un'interpretazione comunque sistemica del dettato costituzionale. Vi è tuttavia da sottolineare come le specificazioni della giurisprudenza costituzionale non necessariamente comportino una compressione dell'autonomia regionale: se è vero che i margini di manovra entro i quali le regioni possono muoversi sono ristretti, questo non pare dovuto alle decisioni della Corte costituzionale, bensì alla lettera e allo spirito del testo Costituzionale, nel rispetto anche del legislatore costituzionale che ha voluto esplicitamente allineare il sistema di governo delle regioni a quelle che abbiamo definito come le forme di governo della transizione, con tutte le caratteristiche che le connotano (cfr. *supra* I.2.2).

Per cui, al di là degli iniziali entusiasmi di parte della dottrina quanto ai margini di manovra delle regioni in merito alla ridefinizione della forma di governo, «il Parlamento non ha inteso affatto affidare tutta intera la forma di governo all'autonomia regionale, ma anzi ha scelto un preciso modello di rapporti fra gli organi regionali e l'ha ritenuto a tal punto valido da imporne la immediata vigenza sia pure a titolo provvisorio, consentendo al più una facoltà comunque limitata di scegliere soluzioni diverse. Per dirla in parole diverse, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo va considerata – piuttosto – come la libertà di *integrare* il modello costituzionalmente previsto e definito, ovvero di decidere di sostituirlo per aspetti importanti (in particolare le modalità di investitura del vertice dell'esecutivo), ma nel rispetto *in tutti i casi* di vincoli di omogeneità precisi»²⁷.

Da ciò ne discende che «la Corte, in sostanza, a prezzo di qualche forzatura, si è sentita investita del dovere di impedire alle classi dirigenti politiche regionali di fare pasticci, assumendo una funzione di *alta tutela* coerente sia con il ruolo da essa assunto nella storia costituzionale italiana, sia con la natura vincolata dell'autonomia regionale che è stata fin qui una costante del regionalismo italiano, recenti mode federalistiche a parte» (*ibidem*).

2. I tempi e i modi dell'ammodernamento istituzionale

²⁷ FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006, di prossima pubblicazione, corsivo dell'A.

Ci parso opportuno dedicare un intero paragrafo a ripercorrere il modo attraverso cui le regioni hanno proceduto all'approvazione dei loro nuovi statuti, individuandone le caratteristiche fondamentali e le tappe salienti che ne hanno marcato la direzione poiché da questo si possono trarre utili indicatori circa il contesto all'interno del quale le regioni si sono trovate ad operare e le scelte verso le quali si sono indirizzate a monte, nell'intreccio con le impugnative governative e le decisioni della Corte costituzionale che ne sono conseguite

Abruzzo. È stata istituita un'apposita commissione per la redazione di un testo statutario²⁸, che si è ufficialmente insediata il 3 ottobre del 2000²⁹: lo statuto è stato approvato in seconda lettura il 21 settembre 2004³⁰, ma è stato impugnato dal governo³¹, il quale ha mosso dei rilievi di costituzionalità in riferimento a più disposizioni, con particolare riferimento, per quello che più direttamente qui rileva, alle disposizioni che prevedevano conseguenze giuridiche alla mancata approvazione iniziale del programma del consiglio o alla sfiducia iniziale. Prima della fine della scorsa legislatura il Consiglio regionale ha proceduto all'approvazione in prima lettura di un testo identico (9 novembre 2004), dal quale ha espunto solo le parti impuginate, ma non è riuscito a procedere con la seconda approvazione per la scadenza della legislatura. In questo caso – come nel caso ligure, che vedremo poi – il Consiglio regionale ha dimostrato una certa passività nei confronti dell'operato del governo, rinunciando a sostenere le disposizioni contenute nel suo stesso testo per evitare la scure della Corte costituzionale che ne avrebbe potuto (come poi nei fatti è avvenuto) ritardare l'entrata in vigore tanto da rendere

²⁸ Delibera del Consiglio Regionale n. 4/5 del 27 giugno 2000 che ha istituito la "Commissione speciale per la definizione della proposta di un nuovo Statuto, di un nuovo Regolamento e di riforme istituzionali", in seguito formalizzata con il Decreto del Presidente del Consiglio Regionale n. 68 del 26 settembre 2000. Cfr anche TOGNA M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Abruzzo nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

²⁹ La composizione era la seguente: Domenico Di Carlo (Presidente), Angelo Orlando (Vicepresidente), Nazario Pagano (Segretario); Umberto Aimola (DS), Carlo Costantini (I Dem.), Luciano D'Alfonso (PPI), Vittorio Di Luzio (AN), Bruno Di Masci (SDI), Pasquale Di Nardo (FI), Raffaele Di Nardo (CCD), Augusto Di Stanislao (DS), Fabrizio Di Stefano (AN), Antonio Falconio (Misto), Ezio Felli (UDEUR), Fernando Fabbiani (CI), Tommaso Ginoble (PPI), Gianni Melilla (DS), Antonio Menna (CDU), Antonio Norante (Patto), Vincenzo Palmerio (Misto), Bruno Passeri (DS), Stefania Pezzopane (DS), Paolo Tancredi (FI).

³⁰ Deliberazione n. 139/3 del 20 luglio 2004, confermato in seconda lettura con deliberazione n. 144/9 del 21 settembre 2004, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione, n. 101 - Speciale - dell'8 ottobre 2004.

³¹ Delibera del Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2004.

non operative le sue disposizioni in occasione delle elezioni del 2005³². Ha infatti tentato la bizzarra strada dell'approvazione dell'avvio di un nuovo testo statutario (identico al precedente, ma senza le norme impugnate) ex art. 123, con l'obiettivo di evitare di dover attendere la decisione della Corte, che avrebbe potuto considerare cessata la materia del contendere. Poiché tuttavia l'*iter* di approvazione del "secondo" statuto si è interrotto all'approvazione in prima lettura, lo statuto approvato in seconda lettura ha proseguito nel suo *iter* di fronte alla Corte costituzionale, mentre il secondo è decaduto per la cessazione della legislatura: ne è conseguito che lo statuto abruzzese non è entrato in vigore prima della fine della legislatura, con conseguenze anche sulla legge elettorale regionale. Il testo dello statuto abruzzese è stato dichiarato incostituzionale in molte sue parti con la sent. n. 12 del 2006 (v. *amplius supra*) per cui è attualmente in fase di riapprovazione da parte del nuovo Consiglio regionale, che ha appena ultimato, nella momento in cui si scrive, l'approvazione in seconda lettura.

Per quanto riguarda la legge elettorale, lo statuto ha vissuto una fase di approvazione particolarmente travagliata: la L.R. n. 1 del 2001 è stata la prima a giungere di fronte al vaglio della Corte costituzionale, la quale ne ha dichiarata l'incostituzionalità parziale (*cfr supra* sent. n. 196 del 2003). La regione Abruzzo ha proceduto all'approvazione di una legge di modifica nel 2004 (L.R. 42/2004), che è stata tuttavia impugnata dal Governo: in conseguenza di ciò il consiglio ha provveduto ad approvare una legge di abrogazione quasi totale della L.R. n. 1 del 2001 e successive modifiche, con la quale ha salvato esclusivamente le quote di genere (pur abbassandole dal 70% ai 2/3).

Per questo motivo la regione Abruzzo si è presentata all'inizio dell'VIII legislatura senza aver approvato alcuna delle tre fonti che interessano ai fini della nostra analisi: un nuovo statuto, una nuova legge elettorale e un nuovo regolamento consiliare.

Basilicata. La commissione per la revisione dello statuto è stata istituita con delibera del consiglio regionale³³, e si è insediata il 13 novembre 2000³⁴.

³² Con le conseguenze tutt'altro marginali che ciò comporta. Si pensi ad esempio alle dimensioni del Consiglio regionale che restava (come poi nei fatti si è verificato) composto da 40 membri, anziché dai 50 previsti dal nuovo statuto.

³³ Delibera Consiglio Regionale n. 48 del 23 ottobre 2000 "Istituzione Commissione Speciale per la Riforma dello Statuto". V. la ricostruzione di CORRADO M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

³⁴ Con la seguente composizione: Agatino Mancusi (Presidente), Sabino Altobello (Vice Presidente), Vito De Filippo (Segretario); membri: Agatino Mancuso (FI), Sabino Altobello (DS), Erminio

Redatta una prima bozza di lavoro del 20 novembre 2002, è stata in seguito modificata e licenziata dalla commissione il 22 dicembre 2003. Il testo non è stato approvato dal Consiglio regionale nella scorsa legislatura, così come non si è proceduto al varo di una nuova normativa elettorale.

Calabria. La commissione è stata istituita con delibera del Consiglio regionale e in seguito con legge³⁵, insediandosi il 25 gennaio del 2001³⁶. Il consiglio regionale ha approvato una prima versione dello statuto regionale il 13 maggio del 2003, che è stata impugnata dal governo con particolare riferimento alle disposizioni sulla forma di governo (v. supra, sent. n. 2 del 2004). In seguito all'accoglimento della maggior parte delle questioni di legittimità sollevate, il Consiglio ha proceduto a riscrivere le parti relative alla forma di governo e a riavviare l'*iter* previsto dall'art. 123, che si è concluso il 31 luglio 2004.

La Calabria ha provveduto inoltre ad approvare un nuovo regolamento consiliare con deliberazione del Consiglio regionale del 27 maggio 2005, n. 5 e di una nuova – in realtà ha recepito l'intera normativa transitoria, innovando solo su alcuni punti. *cfr. infra* III.2 – legge elettorale regionale (L.R. n. 1/2005).

Campania. La Campania non presenta ad oggi un nuovo statuto regionale, nonostante la sua fase di elaborazione fosse in stato relativamente avanzato rispetto alle altre regioni. La commissione per l'elaborazione dello statuto³⁷

Restaino (PPI), Giuseppe Calicchio (Misto), Francesco Mollica (Verdi), Egidio Digilio (AN), Antonio Melfi (CCD), Domenico Martinelli (Misto), Giacomo Nardiello (Com. italiani), Felice Bellisario (Gruppo Misto), Adeltina Salierno (I Democratici), Nicola Pagliuca (Per la Basilicata), Cataldo Colazzo (Rif. comunista), Gerardo Mariani (Rinnov. Italiano), Antonio Pisani (Soc. Democ. It.), Agostino Pennacchia (U.D.E.U.R.)

³⁵ Deliberazione del Consiglio Regionale n. 34 del 13/11/2000 "Istituzione della Commissione Consiliare per l'autoriforma della Regione Calabria", poi consolidata nella L.R. 18 dicembre 2000 n. 21. v. *amplius* DRAGO F., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Calabria nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

³⁶ La composizione era la seguente: Paolo Naccarato (Presidente), Giuseppe Bova (Vicepresidente), Giuseppe Pezzimenti (Segretario); membri: Paolo Naccarato (UPR per la Calabria), Giuseppe Bova (Vice Presidente), Giuseppe Pezzimenti (Liberal Sgarbi), Domenico Rizza (An), Alberto Sara (AN), Nuccio Fava (Calabria Democratica l'Ulivo), Domenico Crea (CCD), Giovanni Nucera (CDU), Nicola Adamo (DS), Giuseppe Napoli (DS), Pasquale Tripodi (D.P.E.), Giuseppe Gentile (FI), Gianfranco Leone (FI), Raffaele Senatore (FI), Michelangelo Tripodi (Gruppo Comunista), Giuseppe Chiaravalloti (Gruppo Misto), Mario Pirillo (Margherita), Antonio Borrello (PPI), Francesco Galati (Partito Socialista), Damiano Gugliardi (Rifondazione Comunista), Luigi Incarnato (SDI), Giuseppe Torchia (UDEUR), Ennio Morrone (Unione Democratici della Calabria), Diego Tommasi (Verdi l'Ulivo)

³⁷ Istituita con deliberazione Consiglio Regionale n. 9/1 del 20 settembre 2000: "Commissione Consiliare Speciale per la revisione dello Statuto Regione Campania e del Regolamento interno del Consiglio regionale anche in adempimento degli intervenuti dettati costituzionali - Legge Costituzionale 1/1999". Si vedano le ulteriori specificazioni di FROSINA L., *L'attività legislativa e rego-*

si è insediata il 5 novembre del 2000³⁸ e ha licenziato un testo che è stato approvato in prima lettura dal consiglio il 18 settembre 2004. In seguito agli scontri interni alla stessa maggioranza di governo, la l'iter di approvazione previsto dall'art. 123 si è tuttavia interrotto.

La regione Campania ha tuttavia provveduto ad una sensibile modifica del regolamento consiliare (Delibera Consiliare n. 23/13 del 21 giugno 2005) per adeguarlo alla forma di governo prevista dalla normativa transitoria.

Emilia Romagna. La Regione Emilia-romagna ha proceduto all'istituzione di una commissione³⁹ specifica per la revisione dello statuto nel settembre 2001⁴⁰. Il Consiglio ha portato a termine la fase di approvazione prevista dall'art. 123 il 14 settembre 2004. Il testo approvato è stato tuttavia impugnato dal governo in diverse sue parti e la Corte costituzionale (v. sent. n. 379 del 2004) ha accolto solo un'eccezione di costituzionalità, relativa alla previsione dell'incompatibilità funzionale fra cariche di governo e cariche rappresentative. A questo punto la regione, con l'approssimarsi delle elezioni regionali e il rischio di non riuscire ad approvare lo statuto prima della fine della VII legislatura, ha richiesto un parere del consiglio di stato sulla via da seguire per riprendere l'iter. Quest'ultimo ha stabilito come fosse necessario ricominciare l'iter da capo, ma la regione ha invece ritenuto di procedere con la strada segnata dalla legge n. ??? di disciplina del referendum statutario: per questo motivo, tramite presa d'atto del Consiglio regionale, è stato espunta esclusivamente la parte seconda dell'art. 45.2, tramite coordinamento formale. Lo statuto è quindi entrato in vigore il 5 aprile 2005, ma

lamentare della Regione Campania nella VII legislatura (2000-2005), in www.federalismi.it, n. 6/2005

³⁸ Questa la sua composizione: Franco D'Ercole (Presidente), Andrea Losco (VicePresidente), Fausto Corace (Segretario); membri: Francesco Bianco (F.I), Vitale Castaldi (PPE), Fausto Corace (Socialisti Democratici Italiani), Gabriella Cundari (Verdi), Gaetano Daniele (Democratici di Sinistra), Massimo Galuppi (Insieme per la Campania), Aniello Giugliano (Cristiani Democratici Uniti), Vittorio Tiberio Insigne (UDEUR) Andrea Losco (Unione Democratici per l'Europa), Antonio Lubritto (Unione Democratici per l'Europa), Pasquale Marrazzo (UDC), Francesco Maranta (Rifondazione Comunista), Vittorio Nolli (Gruppo Misto), Giuseppe Ossorio (Gruppo Misto), Mario Sena (P.P.I).

³⁹ Composta da Marco Lombardi (Presidente, sostituito in corso di mandato da Paolo Zanca e di nuovo presidente nella fase finale), Fabrizio Matteucci (Vice Presidente), Vincenzo Pietro Tassi (Vice Presidente); membri: Paolo Zanca, Fabrizio Matteucci, Vincenzo Pietro Tassi, Aimi Enrico, Daniele Aini, Luisa Babini, Silvia Bartolini, Mauro Bosi, Gabriele Canè, Gerardo Rocco Giacomino, Luigi Gilli, Daniela Guerra Bistarelli, Marco Lombardi, Maria Cristina Marri, Leonardo Masella, Ugo Mazza, Antonio Nervegna, Maurizio Parma, Graziano Pini, Carlo Bruno Sabbi, Luigi Giuseppe Villani, Lino Zanichelli.

⁴⁰ Deliberazione Consiliare n. 247 del 25/09/2001 "Revisione dello Statuto" a termini degli articoli 16 e 52 dello Statuto regionale e dell'art. 12 del regolamento interno. Per approfondimenti, mi sia consentito il rinvio a RUBECCHI M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Emilia-Romagna nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

non tutte le disposizioni sono state alle elezioni del 16 aprile, stanti i tempi insufficienti per provvedere alla redistribuzione dei seggi sul territorio, a fronte di un incremento di 15 consiglieri previsto dal nuovo articolato. La regione Emilia-Romagna ha quindi un nuovo statuto, le cui disposizioni non hanno tuttavia potuto esplicitare appieno la loro vincolatività stante il peculiare procedimento di approvazione.

Né invece il sistema elettorale, né il regolamento consiliare non sono stati modificati, anche se una bozza di legge elettorale su cui parevano convergere le maggiori forze politiche è stata illustrata in Commissione il 23 novembre 2004, ma si è deciso di non dar corso all'*iter* sia per le incertezze derivanti dalla pendenza del giudizio di costituzionalità sullo statuto, sia per i contrasti sorti nel frattempo fra le forze politiche.

Lazio. Anche l'*iter* di approvazione dello statuto laziale ha destato non poche problematiche, con riferimento in particolare alle modalità di voto. La commissione per la revisione è stata istituita il 9 ottobre del 2001⁴¹ e lo statuto è stato approvato in seconda lettura il 4 agosto 2004⁴²: decorsi i termini è entrato in vigore, poiché non sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale da parte del governo, né è stato richiesto un referendum ex art. 123. Tuttavia dei nodi problematici sono stati sollevati con particolare riferimento alla seconda approvazione: di fatto con la seconda deliberazione non era stato raggiunto il quorum della maggioranza assoluta dei componenti, bensì quello dei presenti, per cui anziché riavviare l'*iter*, si è proceduto con un'interpretazione estensiva di una norma regolamentare relativa all'obbligo di indicare le modalità di votazione all'inizio di seduta. Poiché tale obbligo non era stato espletato, la seconda votazione è stata considerata viziata da errore formale e quindi è stata ripetuta, questa volta raggiungendo la maggioranza assoluta.

Il consiglio regionale del Lazio ha inoltre provveduto all'approvazione di una legge elettorale (L.R. n. 2/2005) di recepimento parziale della normativa transitoria, innovando in molti punti (ma su questo v. *infra* III.1.2).

⁴¹ Peculiarità laziale è la trasformazione della commissione per l'approvazione del nuovo statuto da speciale a permanente: si vedano la Deliberazione del Consiglio regionale 12/7/2000 n. 6 (Commissione speciale), la Deliberazione del Consiglio regionale 18/10/2000 n. 17 (Finalità, competenze e composizione della Commissione) e, infine, la Deliberazione del Consiglio regionale 21.11.2001 n. 86 (Commissione Permanente). La composizione definitiva fu la seguente: De Angelis Francesco (Presidente), D'Ambrosio Raffaele (Vice Presidente), Mazzocchi Erder (Vice Presidente); Antoniozzi Alfredo, Bonadonna Salvatore, Bonelli Angelo, Ciocchetti Luciano, Gasbarra Enrico, Luna Maria Annunziata, Pascucci Rocco, Rampelli Fabio

⁴² V. *amplius* SALMONI F. e STERPA A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Lazio nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

Liguria. Il procedimento di approvazione dello statuto ligure è assimilabile a quello che ha caratterizzato quello abruzzese⁴³: una volta approvato in seconda lettura l'articolato (28 settembre 2004), il governo l'ha impugnato dinnanzi alla Corte contestando la presunta illegittimità costituzionale di alcune disposizioni in esso contenute. Per evitare di incorrere in una dichiarazione di parziale incostituzionalità – con tutte le conseguenze che ne comporta, come abbiamo accennato sopra – il Consiglio ligure ha proceduto all'approvazione in prima lettura (28 novembre 2004) di uno statuto di identico testo rispetto a quello impugnato, ma da cui erano state espunte le norme contestate. A differenza tuttavia del caso abruzzese, questa seconda versione dello statuto ligure ha raggiunto anche l'approvazione in seconda lettura, il 28 gennaio 2005. Per questi motivi il governo ha rinunciato al ricorso e il nuovo statuto è entrato in vigore, sostituendo il precedente. Rimangono tuttavia dubbi circa il procedimento di approvazione seguito: se infatti paiono confermate le considerazioni svolte per lo statuto abruzzese con riferimento all'atteggiamento passivo delle regioni nei confronti delle impugnative del governo – in particolare, ed è questo il caso di queste due regioni, quando i governi corrispondono agli stessi orientamenti politici – ancor più dubbiosa appare la possibilità per una regione di riaprire l'iter statutario, conclusasi la parte di sua competenza. Dovrebbe infatti in linea teorica considerarsi terminata l'approvazione con la seconda deliberazione a maggioranza assoluta, mentre una nuova doppia deliberazione dà vita ad un nuovo articolato. Se lo si tratta alla stregua di una normale fonte regionale di rango primario, è ovvio che *lex posteriori abrogat priori*, ma nel caso dello statuto, fonte atipica, sorgono dei dubbi, per lo meno di fronte agli elettori potenzialmente interessati a ricorrere a referendum.

Mentre per la legge elettorale, la Liguria non ha proceduto all'introduzione di un testo novellato, ha invece provveduto alla riscrittura integrale del re-

⁴³ La commissione statuto è stata istituita con Delibera del Consiglio regionale n. 37 del 04/07/2000 "Istituzione Commissione speciale per lo Statuto e la legge elettorale". La commissione era composta da: Magnani Rinaldo Enea (Presidente), Mori Giancarlo (Vice Presidente); membri: Barbera Angelo (FI), Novi Ceppellini Nucci (FI), Valenziano Ernesto Bruno (FI), Maggi Mario (FI), Vassallo Fulvio (DS-Liguria Democratica), Veschi Moreno (Ds - Liguria Democratica), Ronzitti Giacomo (Ds - Liguria Democratica), Perfigli Paolo (Ds - Liguria Democratica), Iacobucci Massimiliano (AN), Gadolla Gianfranco (AN), Magnani Rinaldo Enea (Per la Liguria), Mori Giancarlo (La Margherita -Liguria Democratica), Nesci Marco Vincenzo (P.R.C.), Bonino Guido (LNL-Padania), Castellaneta Sergio (Liguria Nuova), Broglia Fabio (CCD), Costa Massimiliano (Margherita per Rutelli), Morchio Fabio (S.D.I. - P.R.I. - per la Liguria), Barci Giandomenico (Misto).

golamento interno durante l'VIII legislatura, approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n. 18 del 9 giugno 2006.

Lombardia. La regione Lombardia non ha proceduto alla revisione di alcuna delle fonti che interessano la nostra analisi. La commissione per la revisione dello statuto, istituita nel luglio del 2000⁴⁴, non è nemmeno arrivata a licenziare un nuovo statuto, per cui l'unico articolato disponibile è costituito dalla bozza presentata dagli esperti di supporto alla Commissione il 30 gennaio 2003.

Marche. Anche la regione Marche non è stata indenne da battute d'arresto in merito all'approvazione del suo statuto regionale⁴⁵. Prima di tutto è stata considerata incostituzionale dalla Corte la delibera statutaria stralcio⁴⁶ con la quale si prevedevano deroghe alla normativa transitoria prima dell'approvazione del vero e proprio statuto (v. *supra*, in riferimento alla sent. n. 304 del 2002). Dopo di ciò la regione ha continuato a tentare di aggirare il modello *standard* delimitato dalla Corte – chiamata ad intervenire sulle disposizioni contenute in altri statuti regionali – ma ha a più riprese corretto il tiro, fino ad allinearsi completamente alle disposizioni costituzionali: ciò si è tradotto in ben tre prime letture, ovviamente di tre articolati diversi, di cui solo l'ultimo è stato approvato in via definitiva il 4 dicembre 2004⁴⁷.

Il consiglio regionale ha inoltre approvato una nuova disciplina elettorale (L.R. n. 27/2004): il governo l'ha tuttavia impugnata per cui la regione ha

⁴⁴ Delibera Consiglio regionale n. 20 del 27/07/2000 "Istituzione della Commissione Speciale è per lo Statuto della Regione Lombardia". La Commissione era composta da: Gianluigi Farioli (Presidente), Davide Boni, Gianni Confalonieri (Vice Presidenti) Domenico Zambetti, Roberto Biscardini (Consiglieri Segretari); Alberto Zorzoli, Gianluigi Farioli (FI), Pierangelo Ferrari, Claudio Bragaglio (DS), Davide Boni Germano Pezzoni (Lega Nord), Romano La Russa Piergianni Prosperini (AN), Mino Martinazzoli Paolo Danuvola (PPI), Gianni Confalonieri Mirko Lombardi (RC), Lorenzo Strik Lievers Levin Yacob Reibman (radicali- Lista E. Bonino), Domenico Zambetti Gianfranco Rotondi (CDU-PPE) Mario Scotti (CCD), Elisabetta Fatuzzo (partito pensionati), Carlo Monguzzi (Centrosinistra con Martinazzoli), Roberto Biscardini (SDI) Attilio Fontana (Lega Nord), Fiorenza Bassoli (DS) Luciano Vlaguzza (FI) Giuseppe Adamoli (CS-PPI). V. anche ROSA G., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Lombardia nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

⁴⁵ La commissione statuto ha iniziato i suoi lavori nel luglio 2000. Ne facevano parte: Silvana Amati (Presidente, DS) David Favia (Vice Pres.) Emidio Fioravanti (Segretario), Silvana Amati (DS), Stefania Benatti (Democratici), Guido Castelli (AN) Roberto Giannotti (FI) Marco Lucchetti (PPI) Francesco Massi Gentiloni Silveri (CCD) Marco Moruzzi (Verdi) Cesare Procaccini (PDCI) Andrea Ricci (RC) Franca Romagnoli (AN) Fausto Franceschetti (DS) Roberto Tontini (DS) Luigi Viventi (CDU) Maria Cristina Cecchini (MISTO).

⁴⁶ Si trattava della Delibera legislativa statutaria approvata dal Consiglio regionale il 24 luglio 2001 n. 50 "Disciplina transitoria in attuazione dell'art. 3 della Legge Costituzionale 22 novembre 1999, n. 1".

⁴⁷ In merito v. la puntuale ricostruzione di RODANO A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

proceduto al varo di un'ulteriore legge (L.R. n. 5/2005), con la quale ne ha previsto il differimento dei termini di entrata in vigore all'entrata in vigore anche del nuovo statuto. Anche in questo caso, analogamente all'Abruzzo, pur disponendo di una nuova normativa elettorale, le elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale marchigiano si sono svolte con la normativa transitoria, con la sola eccezione delle cd. "quote rosa".

Molise. Il caso della regione Molise è peculiare rispetto alle altre regioni, poiché la sua legislatura è temporalmente spostata di un anno⁴⁸ rispetto alle altre in seguito all'annullamento giurisdizionale delle elezioni del 2001. Per cui a parziale discolta nei confronti del ritardo nell'approvazione dello statuto c'erano i tempi maggiori di cui avrebbe potuto beneficiare, stante l'ininfluenza del termine temporale costituito dalle elezioni del 2005. Pur tuttavia tale considerazione ha perso ogni attualità alla luce dell'inattività riscontrata nell'ulteriore anno di cui avrebbe potuto beneficiare per procedere al suo riassetto istituzionale. I lavori di revisione dello statuto sono infatti fermi alla bozza licenziata dalla Commissione il 30 ottobre del 2003, che non è mai giunta all'approvazione da parte del consiglio.

Di conseguenza non è stato ancora modificato né il regolamento consiliare, né la legge elettorale (che comunque, in mancanza di un nuovo statuto, non avrebbe comunque potuto trovare applicazione nelle elezioni del 2006).

Piemonte. Relativamente senza turbolenze è stata invece l'approvazione dello statuto piemontese⁴⁹: la commissione è stata istituita nel luglio del 2001⁵⁰ e lo statuto è stato approvato in seconda e definitiva lettura il 19 novembre 2004. La successiva entrata in vigore non è stata bloccata o rallentata da impugnative governative o da richieste di referendum.

⁴⁸ Come dimostra la relativamente tardiva istituzione della commissione statuto, con legge L. R. n. 3/2002 del 10 maggio "Istituzione della Commissione per l'autoriforma del Molise". La commissione era composta da: Candido Paglione (Presidente, Ds), Giuseppe Gallo (Vice Presidente, CCD-CDU), Quintino Pallante (Segretario, AN); Di Brino Basso (FI), Di Pasquale Camillo (Gruppo Misto), Di Domenico Tommaso (Margherita), Di Lisa Domenico (Unità a Sinistra), Di Sabato Italo (Rif. Comunista), Di Stasi Giovanni (Molise democratico), Marinelli Franco Giorgio (Democrazia Europea), Molinaro Antonio (Per il Molise), Porfido Domenico (Italia dei Valori)

⁴⁹ In merito v. DE PETRIS A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Piemonte nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

⁵⁰ Delibera del Consiglio Regionale n. 176 del 27 luglio 2001 "Istituzione della Commissione speciale per lo Statuto della Regione Piemonte. La Commissione era così composta: Ennio Galasso (Presidente, AN), Giovanni Caracciolo (Vice Presidente, SDI); Enzo Ghigo, Roberto Cota, Lido Riba, Francesco Toselli (AN), Valerio Cattaneo (FI), Emilio Bolla (FI), Angelo Burzi (FI), Daniele Cantore (FI), Enrico Costa (FI), Pierluigi Gallarini (FI), Giuseppe Pozzo (FI), Marco Botta (AN), Gianluca Godio (AN), Matteo Brigandì (Lega Nord Piemont-Padania), Oreste Rossi (Lega Nord Piemont-Padania), Antonello Angeleri (CCD), Sergio Deorsola (CDU-PPE), Roberto Vaglio (Federalisti Liberali - AN)

Rispetto alle altre regioni, il Piemonte aveva inoltre una bozza di legge elettorale che era giunta ad un iter piuttosto avanzato: si trattava della proposta di legge n. 547 del 10 luglio 2003 (dell'opposizione di centrosinistra dell'epoca) poi unificata in commissione con la proposta di legge n. 654 aventi come firmatari membri della maggioranza, e licenziata a maggioranza il 29 luglio 2004, senza essere però approvata successivamente dal Consiglio. La proposta di legge, nel momento in cui si scrive, non risulta ripresentata nel corso della presente legislatura.

Puglia. La Puglia è stata la prima regione a raggiungere il traguardo dell'approvazione dello statuto regionale, il quale è stato approvato in seconda lettura nel febbraio 2004⁵¹. Va notato che a differenza degli altri casi – con parziale distinguo per il Lazio (cfr. nota 40) – non si è proceduto all'istituzione di una commissione speciale per l'approvazione dello statuto, bensì si è provveduto alla modifica del regolamento interno con l'inserimento della Commissione permanente Affari Istituzionali, cui ne è stato demandato il compito⁵². Anche in questo caso il governo non ha proceduto ad impugnare l'articolato.

La Puglia inoltre ha approvato una normativa elettorale (L. R. n. 2/2005) di parziale modifica e recepimento di quella nazionale (v. *infra* III.1.2), con modalità di approvazione, tempi e contenuto parzialmente simili a quella laziale.

Come peculiarità della regione Puglia, si riscontra la mancata approvazione del regolamento consiliare, a più di due anni dall'entrata in vigore dello statuto, in palese violazione dell'art. 37.4 dello statuto, che ne prevede la modifica entro un anno dalla sua entrata in vigore.

Toscana. La regione toscana ha proceduto all'approvazione dello statuto regionale con modalità peculiari, con particolare riferimento all'analisi e all'approvazione congiunta dello stesso e della legge elettorale⁵³.

⁵¹ Sul procedimento di approvazione v. DURANTI S., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Puglia nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

⁵² Delibera del Consiglio Regionale n. 12 del 2000 "Modifiche al regolamento interno del Consiglio. Istituzione della VII Commissione consiliare permanente, Affari Istituzionali". La commissione era così composta: Alberto Tedesco (Presidente) Arcangelo Sannicandro (Vice Pres.) Cosimo Mele (Vice Pres.) Magarelli Pantaleo (Segretario); membri: Tommaso Attanasio, Enrico Balducci, Raffaele Belardi, Mario Carrieri, Saverio Congedo, Luigi D'Ambrosio Lettieri, Carmine Dipitrangelo, Domenico Lomelo, Loperfido Luigi, Madaro Carlo, Maffione Leonardo, Marinotti Giuseppe, Mattia Mincuzzi, Michele Pelillo, Pietro Pepe, Pisicchio Alfonsino, Lucio Tarquino, Giovanni Valente

⁵³ V. le ampie considerazioni di C. Fusaro in FUSARO C e RUBECHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2005, con riferimento anche alle modalità di elaborazione della legge elettorale, in particolare pp. 1024- 1027; cfr anche CLEMENTI F.,

La commissione per lo statuto si è insediata nel giugno 2000⁵⁴ e ha prodotto una bozza per le consultazioni nel luglio del 2003. Dopo un anno lo statuto è stato approvato in seconda lettura (29 luglio 2004), ma è stato impugnato dal governo, che lamentava la presunta illegittimità costituzionale di alcune delle sue disposizioni. La Corte costituzionale ha tuttavia respinto la pregiudizialità di costituzionalità dell'Avvocatura dello Stato (cfr. supra sent. n. 372 del 2004) per cui lo statuto è entrato regolarmente in vigore.

Per quanto riguarda la legge elettorale, essa è stata approvata di pari passo con lo statuto e si compone di un corpo tradizionale, che disciplina il sistema elettorale in senso stretto (L. R. n. 25/2004), e di una normativa speciale ed eventuale, destinata ai soggetti politici che intendano far ricorso alle elezioni primarie (L. R. n. 70/2004).

Il regolamento consiliare non è stato ancora sostituito con uno nuovo anche se sono state introdotte sensibili modifiche per rendere operative alcune norme statutarie già nel corso del 2005. All'inizio dell'VIII legislatura è stata istituita una commissione speciale «per gli adempimenti statutari ed il nuovo regolamento interno del Consiglio regionale», incaricata di licenziare una bozza di nuovo regolamento entro il 31 dicembre 2006.

Umbria. Lo statuto⁵⁵ della regione Umbria ha subito una sorte analoga a quella toccata allo statuto emiliano-romagnolo. Anch'esso, infatti è stato impugnato dal governo dopo l'approvazione in seconda lettura (29 luglio 2004) e la Corte ha accolto i rilievi di costituzionalità (v. sent. n. 378 del 2004) con riferimento alla disposizione che prevedeva l'incompatibilità interna fra cariche rappresentative e cariche di governo (art. 66). In maniera analoga, dopo il parere negativo del Consiglio di Stato, il Consiglio ha co-

L'attività legislativa e regolamentare della Regione Toscana nella VII legislatura (2000-2005), in www.federalismi.it, n. 6/2005. Una puntuale ricostruzione è contenuta in RITZU P., *L'iter di approvazione dello statuto*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 19-26.

⁵⁴ Con Delibera del Consiglio Regionale n. 144 del 07/06/2000. La composizione era la seguente: Piero Pizzi (Presidente, FI), Starnini Alessandro (vicepresidente, DS-TD), Giovanni Barbagli (Vicepresidente, PRC), Pieraldo Ciucchi (Segretario, SDI); Franco Banchi (CDU), Giuliana Baudone (AN), Maurizio Bianconi (AN), Marco Carreresi (CCD), Cecchetti Enrico (DS), Paolo Cocchi (DS-TD), Erasmo D'Angelis (MA-DEM), Dinelli Maurizio (FI) Agostino Fragai (DS-TD), Luciano Ghelli (PdCI), Lucia Franchini (democratici), Alberto Monaci, Bruna Giovannini (DS-TD), Fabio Roggiolani (V-TD), Lorenzo Zirri (FI), Fabio Pacini (AN).

⁵⁵ La commissione speciale è stata istituita con legge regionale: Legge regionale 1/2001 "Istituzione di una Commissione speciale per la riforma dello Statuto Regionale". Era composta da: Fiammetta Modena (Presidente), Lamberto Bottini (Vice Presidente); Gianpiero Bocci, Maurizio Donati, Marco Fasolo, Moreno Finamonti, Pietro Laffranco, Carlo Ripa di Meana, Enrico Sebastiani, Mauro Tippolotti. Sull'iter di approvazione v. le considerazioni di CASSETTI L., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Umbria nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

munque provveduto all'espunzione della disposizione dichiarata incostituzionale, tramite semplice delibera consiliare, senza riavviare l'*iter* previsto dall'art. 123.

Veneto. Analogamente alle regioni Basilicata, Molise, la regione Veneto non è andata oltre una bozza di statuto licenziata dalla Commissione⁵⁶. Dopo la presentazione di quattro proposte di statuto⁵⁷ – dai contenuti i più disparati – la Commissione ha infatti licenziato una bozza nel giugno 2004, ma i contrasti fra le forze politiche l'hanno bloccata⁵⁸. La bozza è tornata in commissione senza più uscirne.

Il quadro che si trae dalla stagione statutaria da' senza dubbio l'idea dell'incertezza che ha pervaso i riformatori regionali nella fase di elaborazione ed approvazione dei nuovi statuti.

Si è scelto di indicare la data di avvio dei lavori delle Commissioni per sottolineare l'arco di tempo impiegato da parte dei consigli regionali per giungere ad un'approvazione delle norme fondamentali sull'organizzazione e il funzionamento dell'ente regione, nonché della forma di governo: un lasso di tempo particolarmente ampio, che in ben cinque casi su quindici (Abruzzo escluso) ha portato ad un nulla di fatto.

Come ha mostrato l'analisi della giurisprudenza costituzionale, alcune regioni si sono concentrate sul tentativo di aggirare le rigidità previste dal modello di forma di governo *standard*, scontrandosi con la giurisprudenza della Corte costituzionale (prima con la sent. n. 304 del 2002, poi, in maniera più netta, con la sent. n. 2 del 2004). Dal che ne sono conseguiti momenti di blocco e di revisione delle scelte politico-istituzionali soggiacenti, come mostrano i casi marchigiano, abruzzese e calabrese.

⁵⁶ La commissione per la revisione dello statuto è stata istituita con il decreto del Presidente del Consiglio Regionale n. 16 del 27/10/2000 "Costituzione della Commissione per lo Statuto e il Regolamento del Consiglio Regionale". Con il decreto del Presidente del Consiglio n. 131 del 27/5/2003 è stata modificata la composizione della Commissione (secondo l'art. 15 del regolamento del Consiglio), portando da 11 a 21 il numero dei componenti: Enrico Cavaliere (Presidente), Gianfranco Bettin, Mara Bizzotto, Iles Braghetto, Claudia Cadorin, Bruno Canella, Barbara Degani, Angelo Pietro Fiorin, Severino Galante, Franco Manzato, Renzo Marangon, Giampietro Marchese, Lucio Pasqualetto, Francesco Piccolo, Elso Resler, Paolo Scaravelli, Carlo Alberto Tesserin, Flavio Tosi, Maurizio Tosi, Guido Trento, Achille Variati, Flavio Zanonato.

⁵⁷ Si trattava di: Statuto della Regione Veneto (Giancarlo Galan); Costituzione del Veneto (Massimo Cacciari e altri), Statuto della Regione del Veneto (Francesco Piccolo e altri), Statuto della Regione del Veneto (Franco Manzato e altri).

⁵⁸ Sul procedimento di approvazione v. ZEI A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Veneto nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

La seconda fase critica è stata quella a ridosso delle elezioni, poiché tutte le regioni si sono ritrovate con i tempi contingentati per avere il nuovo statuto in vigore prima della fine della legislatura, ma hanno dovuto anche fare i conti con le impugnative governative che in molti casi hanno ritardato (Toscana) e/o impedito l'entrata in vigore in tempi utili (Abruzzo, Emilia-Romagna, Liguria, Umbria) degli statuti. Allo stesso modo anche l'iter di approvazione delle leggi elettorali ha subito dei rallentamenti dovuti all'incertezza derivante dalle impugnative governative (Emilia-Romagna, che poi ha abbandonato la bozza informale) o dei veri e propri stop (comunque fisiologici nel caso Abruzzo, un po' meno nel caso Marche). Quello che ne deriva, in sintesi, è un quadro piuttosto scarno di fonti sulle quali poter lavorare: gli statuti definitivi sono solo nove su quindici, le leggi elettorali cinque, i nuovi regolamenti due (v. Tab. 1).

TAB. 1. *Casi di studio e reperibilità delle fonti novellate*

	Statuto	Legge elettorale	Regolamento consiliare	Analisi
Abruzzo				
Basilicata				
Calabria	•	•	•	X
Campania				
Emilia Romagna	•			X
Lazio	•	•		X
Liguria	•		•	X
Lombardia				
Marche	•	•		X
Molise				
Piemonte	•			X
Puglia	•	•		X
Toscana	•	•		X
Umbria	•			X
Veneto				

La penuria delle fonti su cui lavorare mi ha costretto ad una scelta metodologica, essendo impossibile effettuare un'analisi comparata basandosi sull'analisi di tutte e tre le fonti necessarie – poiché ci si sarebbe dovuti limitare all'analisi del solo sistema istituzionale calabrese – si è deciso di privilegiare la fonte statutaria, primariamente destinata alla disciplina della

forma di governo. Quando non è stato possibile lavorare sulle altre fonti novellate, si è fatto riferimento alla normativa elettorale transitoria, per quanto riguarda le leggi elettorali. Per i regolamenti consiliari, si sono analizzati i testi vigenti, tenendo conto delle eventuali integrazioni intervenute dopo la riforma dello statuto o in seguito all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999.

3. Le varianti introdotte al modello *standard*

Dopo aver chiarito i margini all'interno dei quali si possono muovere le regioni nel loro ruolo di integrazione del modello costituzionale *standard* alla luce della giurisprudenza costituzionale, non ci resta che andare ad analizzare le varianti inserite nei vari statuti. Quindi entreremo direttamente nel merito della forma di governo regionale, vista tramite il diritto divenuto vivente in seguito all'approvazione delle nove carte statutarie.

Non si procederà tuttavia ad un'analisi sistematica di tale previsioni: in questa sede ci limiteremo ad enunciarle e a specificarne la portata, per verificarne la tenuta e l'impatto sulle dinamiche della forma di governo regionale, sotto le diverse prospettive considerate. È già stato infatti precedentemente sottolineato come i margini di manovra delle regioni siano solo di tipo integrativo rispetto al modello *standard*, e le varianti introdotte – che esplicheranno i loro effetti nel lungo periodo – ci consentono al momento solo per costituire la base per analizzare la forma di governo nel diritto vivente.

Prima di tutto le considerazioni di carattere generale, di tipo definitorio: gli statuti ne sono in generale privi, tranne nel caso dello statuto laziale, che dispone l'«osservanza del principio della separazione dei poteri» (art. 18). Interpretando in maniera formale tale principio, esso potrebbe venire considerato come contrastante le disposizioni costituzionali, che implicitamente vietano sistemi basati sulla separazione rigida dei poteri. Ma si tratta pur tuttavia di un principio, il quale esplica una vincolatività necessariamente ridotta⁵⁹.

⁵⁹ Come ha stabilito la Corte costituzionale con le sentt. n. 372, 378 e 379 del 2004.

Il primo aspetto che interessa direttamente la forma di governo, intesa in senso restrittivo, riguarda le modalità di approvazione del programma di governo ad inizio legislatura⁶⁰. Nonostante la cesura della Consulta con la sent. n. 12 del 2006, si nota come nella maggior parte dei testi statutari approvati si siano introdotte modalità di presentazione del programma di governo al Consiglio, ad inizio legislatura, in genere accompagnato dalla lista degli assessori nominati dal Presidente della Giunta⁶¹. Lo scopo di disposizioni di tal genere è quello di raccordare i due organi ed assegnare al Consiglio un ruolo di integrazione del programma politico della Giunta, al di là delle diverse disposizioni di principio contenute negli statuti (v. *infra* IV.2.1)

Le varianti interne agli statuti ad oggi approvati denominano in maniera diversa tale momento di confronto iniziale tra i due organi della Regione, prevedendo un *dibattito* consiliare (come fanno gli statuti emiliano-romagnolo, art. 44.2; marchigiano, art. 7.2 e piemontese, art. 50.4), o un vero e proprio voto – ovviamente senza conseguenze giuridiche vincolanti sul programma di governo e sulla giunta presentata dal Presidente.

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

Per ciò che concerne la fase di permanenza in carica della Giunta, alcuni statuti hanno conferito a porzioni di consiglieri – la maggioranza assoluta – la possibilità di esprimersi sul non gradimento nei confronti di uno o più assessori, comunque senza effetti giuridicamente vincolanti per il Presidente. Le differenze tra i vari statuti paiono puramente nominali, risolvendosi tutte

⁶⁰ In merito si v. VIGEVANI G. E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma di governo e forma di governo "standard"*, in www.forumcostituzionale.it.

⁶¹ In merito vedi *infra* III.3

in una sanzione di tipo politico nei confronti dell'operato dei singoli assessori: dal punto di vista linguistico, tuttavia, l'espressione che assume la connotazione meno negativa è il *non gradimento* toscano (art. 36.2), seguito dalla *sfiducia* marchigiana (art. 9) e infine dalla *censura* laziale (art. 37.5). Nonostante la necessaria assenza di vincoli giuridici al potere di nomina e di revoca del Presidente della Giunta, si tratta tuttavia di un potere tutt'altro che privo di effetti concreti, i quali tuttavia saranno valutabili solamente nel lungo periodo, alla prova della prassi⁶². Resta tuttavia il fatto che di fronte a giunte iperframmentate, corrispondenti a maggioranza poco coese al loro interno, l'introduzione della sfiducia individuale, anche se solo politica, fa sorgere dei dubbi circa la sua opportunità perché rischia di cristallizzare le posizioni di forza dei singoli partiti a fronte di un presidente non più *primus inter pares* ma vero e proprio *leader*: le loro posizioni, tradotte a monte nell'attribuzione di quote di assessori a questo o quel partito, potrebbero essere fatte valere, infatti anche all'interno del Consiglio, con conseguenze politiche sulla coesione dell'esecutivo tutt'altro che marginali

Altro aspetto sicuramente di rilievo per quanto riguarda la disciplina di una forma di governo è la disciplina della mozione di sfiducia. Nel caso della forma di governo regionale standard abbiamo già avuto modo di individuare le regole inderogabili fissate dall'art. 126 della Costituzione. Non ci resta che vedere a questo punto quali siano le variabili introdotte, con particolare riferimento alla tempistica. La principale innovazione – pur marginale – è la previsione di tempi lunghi fra la presentazione della mozione della sfiducia e la discussione della stessa. Accanto quindi al vincolo minimo previsto dalla Costituzione di tre giorni che mira ad evitare i cd. *assalti alla diligenza*⁶³ gli statuti laziale e toscano prevedono tempi massimi pari a 20 giorni. Non pare tuttavia ben chiara la ratio di tale disposizione, se non, forse, la volontà di ridurre al momento i momenti di crisi del sistema politico regionale.

Inoltre la Toscana ha previsto un dispositivo secondo cui le dimissioni del Presidente della Giunta divengono effettive solo trascorso un periodo di 20 giorni, durante il quale possono essere ritirate: in tal modo si è cercato di

⁶² Paiono tuttavia eccessivi i rischi di coloro che ritengono che il Presidente sia fortemente incentivato a dar corso alla volontà del consiglio in merito alla rimozione dell'Assessore per il rischio che il non accoglimento comporti l'approvazione di una mozione di sfiducia. Cfr. VICECONTE N., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in Quad. Reg., 2006, n. 1, p. 126.

⁶³ Sul modello della III Repubblica francese.

evitare i colpi di testa presidenziali, introducendo un periodo di raffreddamento durante il quale sia possibile un'azione di mediazione che possa condurre, qualora ciò sia possibile, alla ricomposizione del conflitto.

Con riferimento alla *prorogatio* – la cui disciplina, secondo la sent. n. 196 del 2003, rientra pienamente nella disciplina della forma di governo – tutti gli statuti prevedono che sia lo stesso presidente a svolgere le funzioni di ordinaria amministrazione fino all'indizione di nuove elezioni. Fanno eccezione solo quello marchigiano (art. 10) e toscano (art. 33.7) hanno previsto che anche nei casi di sfiducia e dimissioni volontarie subentri al presidente il suo vice, con l'evidente scopo di impedire al presidente di giovare della sua posizione di *incumbent* nelle successive elezioni⁶⁴ e quindi sanzionarlo rispetto ad un comportamento eventualmente manipolatorio. In realtà tale sanzione pare non solo incoerente col modello stante la mancanza di legittimazione del vice, ma anche funzionalmente poco utile, essendo nella disponibilità del Presidente revocare un vicepresidente ostile e nominarne uno a sé consono prima di rassegnare le dimissioni. Inoltre, se lo scopo punitivo nei confronti del Presidente è evidente, non lo sono altrettanto né i motivi di tale punizione, né la *ratio* sistemica di tale disposizione.

Infine rimane la delicata questione dell'incompatibilità funzionale fra cariche rappresentative e cariche di governo, che la Corte costituzionale (v. *supra*) ha ricondotto alla disciplina elettorale anziché alla forma di governo. La disciplina delle incompatibilità interne sembra infatti rientrare a pieno titolo nella forma di governo, condizionando in maniera netta sia i rapporti interni alla giunta regionale che fra quest'ultima e il consiglio. Nel primo caso, infatti, di certo un consigliere che si è dimesso per entrare a far parte della Giunta diverrà politicamente meno forte perché ricattabile, stante il fatto che ha rinunciato ad una carica elettiva – e al relativo vitalizio, nonché al trattamento pensionistico, non sempre fruibile senza il raggiungimento di

⁶⁴ Fortemente critico non solo sulla coerenza, ma anche sulla legittimità di tale norma è BIN R., *La nuova autonomia statutaria*, Relazione al Convegno ISSiRFA "Regionalismo in bilico", Roma, 30 giugno 2004, il quale ritiene che «è evidente l'intento punitivo nei confronti del Presidente che, "rompendo" con la sua maggioranza, decida di procedere ad una generale resa dei conti di fronte al corpo elettorale: il subentro del Vicepresidente non ha alcuna altra giustificazione che quella di impedire al Presidente di gestire le elezioni e di "offuscare" l'immagine ed il ruolo pubblico; si tratta, tra l'altro, di un'evidente deroga ad un principio generale attinente il regime di *prorogatio*, di una violazione delle regole della rappresentanza (il Vicepresidente non ha un'investitura elettorale e può essere stato persino scelto fuori del Consiglio regionale) e forse anche di una palese "incoerenza" – per usare le parole del ricorso governativo – con la legittimazione popolare diretta del Presidente della Giunta regionale. » ripreso adesivamente da C. Fusaro, in Chiaramonte A. e Tarli Barbieri G, cit.

metà mandato – per un incarico di governo che dovrà portare a termine secondo i dettami del Presidente, dal quale potrà sempre venire rimosso. Al contrario, qualora mantenesse anche la carica di Consigliere, la sua posizione negoziale sarebbe più forte.

È vero anche che il potere di nomina e revoca nella pratica viene leggermente stemperato, stante la natura coalizionale dei governi regionali, e quindi l'equilibrio fra le forze politiche che lo supportano che si riverberano nella composizione della giunta.

Per quanto riguarda il rapporto fra la Giunta e il Consiglio, si corre il rischio di ridurre fisiologicamente la funzionalità di questi ultimi, nel caso in cui tutti gli assessori siano interni, stante la loro scarsa dimensione numerica cui sia assomma un grado di frammentazione elevato. Giustamente coloro che cercano di individuare negli statuti ad oggi approvati tendenze più marcatamente presidenzialiste o parlamentariste ritengono che l'incompatibilità funzionale fra le cariche di governo e quelle rappresentative aumenti la separazione fra i due organi e di conseguenza sposti la forma di governo verso il primo dei due modelli. Ma è pur vero che la compatibilità non garantisce un ruolo più forte del Consiglio, come i suoi sostenitori ritengono essere, ma piuttosto rischiano di schiacciare ancor di più il baricentro dei processi decisionali sull'asse maggioranza-giunta, riducendo ancor di più il ruolo di controllo del Consiglio (ma sul punto v. meglio i capitoli successivi, in particolare III.3 e IV).

CAPITOLO III

Le regole per la formazione della rappresentanza

In questa parte ci occuperemo delle regole poste dal legislatore regionale, in merito alla formazione della rappresentanza regionale. Non ci limiteremo tuttavia all'analisi dei sistemi elettorali, che ci danno un quadro chiaro solamente degli incentivi che ricevono le forze politiche in entrata, ma anche di quelle relative alla strutturazione in uscita della stessa. In particolare quindi ci soffermeremo anche sulle regole relative alla composizione dei gruppi consiliari che ci permetteranno di ricostruire un quadro strutturale puro e ci consentiranno di rispondere al quesito su come e in che modo le forze politiche che si presentano alle elezioni, dopo essere passate per il filtro costituito dalla legislazione elettorale trovano corrispondenza all'interno delle assemblee rappresentative.

Qualora ciò sia possibile si cercheranno di individuare anche le regole che possano portare alla differenziazione funzionale della rappresentanza e cioè a come e in che misura si siano poste le basi per l'istituzionalizzazione della maggioranza, opposizione e altre minoranze all'interno di un sistema di governo, per lo meno dal punto di vista concettuale, di stampo competitivo.

1. I sistemi elettorali delle regioni italiane

Come già ampiamente specificato nel capitolo precedente, la disciplina del sistema elettorale regionale è demandato principalmente a due distinte fonti e cioè alla legge statale di principio e la legge regionale di dettaglio. Ma non è sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'eventuale nuova legge elettorale che le regioni la abbiano approvata, poiché l'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1999 estende l'arco temporale di applicazione della normativa transitoria all'entrata in vigore anche del nuovo statuto. Per questi motivi dovremo attuare un doveroso distinguo nell'analisi delle cinque nuove normative elettorali attualmente in vigore: nei casi delle regioni Toscana, Puglia, Calabria

e Lazio la nuova normativa elettorale è già stata applicata in occasione delle elezioni del 16 aprile del 2005 poiché lo statuto era entrato in vigore prima di quella data, nel caso marchigiano formalmente una nuova legge elettorale esiste, ma non è stata applicata per le opposte ragioni.

Infine, prima di procedere con l'analisi delle singole legislazioni elettorali regionali, pare opportuno soffermarsi brevemente sulla loro struttura formale: delle quattro regioni che si sono recate alle urne con una nuova disciplina elettorale, solo la Toscana ha introdotto una normativa integralmente sostitutiva di quella nazionale, mentre le altre hanno impiegato la tecnica del recepimento parziale della normativa elettorale previgente (per la cui analisi si rinvia al capitolo precedente). In altre parole le regioni in questione si sono limitate a recepire la normativa transitoria, provvedendo a modificarne solo quelle parti che ritenevano di maggiore interesse. A prescindere dalla bontà – tutta da dimostrare – dell'adozione di una tecnica di tal genere, essa è stata considerata dalla Consulta costituzionalmente legittima, pur non avendo mancato di biasimarla¹. L'impiego di modifiche parziali, o integrative o, nel caso toscano, incrementali, pare tuttavia suggerire due possibili interpretazioni: o le regioni considerano funzionale la normativa attualmente in vigore, tanto da ritenere opportuno apportarvi solo delle modifiche marginali, oppure i riformatori non hanno ritenuto percorribile la strada di una revisione più coraggiosa e radicale del sistema elettorale, stante la perdurante difficoltà fra le forze politiche nel trovare un accordo circa le regole di base poste alla strutturazione dei loro rapporti, nel momento della scelta delle regole per la composizione, in particolare, delle assemblee elettive. Lasciando da parte per ovvie ragioni questa seconda ipotesi, cercheremo di muoverci sul solco della prima, partendo dalle problematiche tecniche che sono state riscontrate con riferimento alla normativa transitoria (sui cui contenuti v. *supra* I.2.1)²:

¹ Nella già citata sentenza n. 196 del 2003 la Corte ha infatti sostenuto che : «Non era dunque di per sé precluso al legislatore regionale disporre [...] il "recepimento" della legge statale n. 108 del 1968 "con le successive modificazioni e integrazioni". Tale "recepimento" va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, per relationem, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale [...], dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale» (punto 5, CiD).

² Riassunte nella lucida analisi di CHIARAMONTE A., *Note preliminari per una riforma del sistema elettorale della Regione Toscana, paper*, Firenze, 18 giugno 2002, che ha costruito la nota tecnica da cui è partita la fase di approvazione del testo toscano e riprese adesivamente da Fusaro C. in

- a) il c.d. *difetto di monotonicità*, che consiste nell'eventualità che qualora ad una coalizione di liste spetti metà listino perché ha ottenuto una maggioranza molto ampia, a più voti, in proporzione, corrispondono meno seggi³. A ciò corrisponde inoltre il fatto che talvolta il premio diviene non necessario, ancorché dimezzato, poiché la coalizione ha già di per sé la maggioranza dei seggi;
- b) la necessità di eventuale ricorso a *seggi aggiuntivi* per il raggiungimento di una maggioranza stabile;
- c) il ricorso alla lista regionale – il cd. *listino* – che si è rivelato nella prassi uno strumento di implicita garanzia di una maggior frammentazione e di camera di compensazione fra gli equilibri interni ai due schieramenti;
- d) una formula di attribuzione dei seggi proporzionali fondata sulle *circoscrizioni provinciali*, che ha talvolta causa una sovrarappresentazione delle maggiori e a svantaggio di quelle minori;
- e) una *forte frammentazione del quadro partitico* dovuto a soglie di sbarramento basse, e per di più aggirabili in caso di collegamento con una coalizione di liste;
- f) il mantenimento di una *conflittualità intrapartitica* forte, a causa del ricorso alle preferenze nelle liste provinciali.
- g) la *mancaza di quote di genere*, che favoriscano l'ingresso all'interno delle istituzioni di entrambi i sessi⁴

Ovviamente non tutte le leggi elettorali regionali hanno potuto, tentato o voluto risolvere tutte le problematiche appena individuate, in particolar modo perché la maggior parte di esse modifica solo piccole parti della legge elettorale transitoria, ma anche perché non sempre – com'è ovvio – la necessaria sintesi tra le strategie istituzionali delle singole forze politiche hanno consentito di porre rimedio a tutte le problematiche individuate, anche qualora si sia proceduto ad una revisione integrale (nel caso toscano).

FUSARO C e RUBECHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2005, p. 1029.

³ Come è successo ad esempio nella Regione Emilia-Romagna nel 2005, in rapporto alle elezioni del 2000. Mi sia concesso il rinvio a RUBECHI M., *Le elezioni regionali del 2005 in Emilia-Romagna*, in *federalismi.it*, n. 7/2005

⁴ In realtà originariamente le quote di genere erano previste dalla l. n. 43 del 1995, ma furono dichiarate incostituzionali dalla Corte con la sent. n. 422 del 1995. Con il mutato quadro istituzionale le quote possono ad oggi considerarsi legittime, in particolare con il nuovo art. 117.7 che prevede la possibilità di azioni positive. V. in merito G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, *Paper* in www.forumcostituzionale.it

Nei prossimi capitoli si cercherà quindi di capire a quali difetti le regioni abbiano tentato di porre rimedio, soffermandoci in particolare sulle problematiche relative alla frammentazione delle forze politiche, poiché di impatto sistemico maggiore, e lasciando sullo sfondo alcune delle altre quando non strettamente necessario – in altre parole, quando è ovvio che il problema non sia stato risolto perché la parte in questione della normativa transitoria non è stata modificata – o quando i rilievi sarebbero di carattere puramente tecnico.

1.1 La legge statale di principio in materia elettorale

Come accennato sopra, la tardiva approvazione della legge statale di principio in materia di sistema elettorale regionale può ragionevolmente essere considerata come una delle cause dell'incertezza che ha pervaso le regioni che si sono cimentate nell'impresa. Questo nonostante il fatto che la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 196 del 2003, abbia esteso il principio di continuità normativa – affermato in precedenza con la sentenza n. 282 del 2002 con riferimento alle materie affidate alla potestà concorrente stato-regioni dal terzo comma dell'art. 117, così come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001 – anche alla materia elettorale, conferendo la possibilità alle regioni di intervenire in materia con legge, in aspetti di dettaglio e nel rispetto dei principi fondamentali ricavabili dalla normativa statale vigente, fintanto che fosse stata varata una legge statale di principio e un nuovo statuto regionale. L'obiettivo era evidentemente quello di scongiurare il rischio che l'inerzia del legislatore statale potesse impedire alle regioni di legiferare in un campo di fondamentale importanza come quello elettorale, di fatto obbligandole a continuare ad applicare la disciplina transitoria.

I margini di intervento delle regioni in materia si sono andati chiarendo, infine, grazie all'approvazione della legge n. 165 del 2005⁵, che consta di soli 5 articoli, di cui il primo dedicato all'autoqualificazione della legge, il secondo il terzo alla disciplina delle cause di ineleggibilità ed incompatibilità⁶ e il quarto e il quinto, più direttamente rilevanti ai nostri fini, al sistema di elezione e alla durata degli organi regionali.

⁵ Per una completa panoramica, si veda B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁶ Sui quali non ci soffermeremo in questa sede.

Bisogna tuttavia, in questa sede, operare da subito una prima distinzione fra le disposizioni ivi contenute, perché alcune di esse paiono difficilmente riconducibili sia all'interno delle disposizioni di principio che, ed è questione che qui più direttamente rileva, all'interno della "materia di sistema di elezione". In effetti, a ben vedere, nonostante la brevità di tale legge, le disposizioni contenute all'interno di essa paiono andare al di là della competenza che la costituzione direttamente assegna allo stato.

Per quanto più direttamente attiene alla formazione della rappresentanza, in realtà non sorgono particolari dubbi interpretativi, poiché viene disposto che le singole regioni debbano procedere all'«individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze» (art. 4, c. 1, lett. a). Sulla portata limitata di questo comma la dottrina è infatti apparsa da subito pressoché concorde⁷: l'unico vincolo forte è costituito dalla preclusione netta della possibilità di introdurre sistemi elettorali di tipo puro, che siano essi di tipo maggioritario o proporzionale, poiché per la loro natura porterebbero ad escludere un adeguato bilanciamento di entrambi i principi espressi. Le strade che le regioni potrebbero ragionevolmente percorrere dovrebbero quindi essere a questo punto due. Nel primo caso si potrebbe prevedere l'introduzione di sistemi elettorali di tipo omogeneo ma razionalizzati che tengano conto delle caratteristiche peculiari di ciascun sistema politico regionale, senza essere necessariamente di tipo misto⁸. Pur introducendo un sistema interamente proporzionale si potrebbe infatti agire sul ritaglio dei collegi e sulle soglie di sbarramento, così come sulla natura delle liste, affinché venga agevolata la formazione di una maggioranza stabile. Allo stesso modo un sistema elettorale di tipo maggioritario, se si basa su collegi rispettosi della distribuzione territoriale delle minoranze, garantirebbe – forse anche meglio di un sistema misto – la presenza delle minoranze in Consiglio.

L'altra strada potrebbe essere quella – forse più sicura perché più simile ai sistemi elettorali della transizione (per riprendere l'espressione impiegata nel cap. I), ma non necessariamente preferibile – di continuare sulla linea di

⁷ Per un primo commento in questa direzione v. A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in federalismi.it.

⁸ È favorevole all'introduzione di sistemi elettorali omogenei F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali alla luce dell'art. 4, c. 1, lett. a) della legge 2 luglio 2004*, n. 165, in B. CARAVITA, *Op. Cit.*, 2005.

sistemi elettorali di tipo misto⁹, privilegiando soprattutto la parte proporzionalistica, senza quindi introdurre correttivi maggioritari troppo forti che potrebbero sbilanciare il sistema sul fronte della stabilità di governo, penalizzando la rappresentanza.

Il diritto vivente ha comunque fatto venir meno – per lo meno nel momento in cui si scrive – il problema della percorribilità dell’una o dell’altra strada, poiché, come accennato in precedenza, tutte quattro regioni sulle cinque che hanno introdotto sistemi elettorali diversi hanno optato per il mantenimento di sistemi elettorali di tipo misto – stante il recepimento quasi integrale della normativa transitoria – così come la Toscana, che ha sì introdotto una normativa elettorale interamente sostitutiva, ma che confermano l’impianto misto che caratterizzava il precedente sistema.

Le parti che destano maggiori perplessità sono tuttavia quelle relative alle disposizioni contenute nella lett. b) dello stesso comma dell’art. 4, dove viene stabilita la contestualità obbligatoria delle elezioni del vertice della regione e dei membri del consiglio in caso la regione opti per la forma di governo cd. *standard*, mentre vengono previsti termini tassativi per l’elezione del Presidente della giunta e la nomina della giunta stessa in caso di modalità diversa dall’elezione diretta del primo.

Già ad un primo sguardo si nota come ci si trovi di fronte a disposizioni che vincolano direttamente la forma di governo: nel caso dell’elezione diretta viene affievolito – perché c’è l’obbligo di contestualità, non anche di collegamento fra le forze politiche che sostengono il presidente e una precisa maggioranza consiliare – il rischio che si possano verificare maggioranze disgiunte fra quella che sostiene il presidente e quella consiliare; nel caso dell’elezione diretta, non ci si limita a disporre termini tassativi per l’elezione della giunta, ma anzi si prevede che debbano essere in ogni modo non superiori a novanta giorni. In entrambi i casi i vincoli alla forma di governo regionale sono evidenti e il fatto assume un evidente profilo problematico se si considera la rigida separazione che dovrebbe sussistere in linea teorica fra la forma di governo e il sistema elettorale, secondo l’interpretazione che la Corte ha dato dell’art. 122 con la sentenza n. 2 del

⁹ Ritiene necessario continuare sulla linea dei sistemi elettorali disomogenei 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, partendo da un’analisi testuale che dà un maggior risalto alla “garanzia” di cui devono godere le minoranze rispetto all’ “agevolazione” della formazione di stabili maggioranze. Il primo sarebbe quindi per l’A. l’obiettivo principale, il secondo quello eventualmente sacrificabile, ovviamente non *in toto*.

2004. Se la Corte ha escluso lo statuto dalla disciplina del sistema elettorale, stabilendo una riserva di legge statale (di principio) e regionale (di dettagli) con la disposizione in questione si prevede pur tuttavia il contrario, e cioè che la disciplina del sistema elettorale vincoli direttamente la forma di governo e quindi, paradossalmente, gli statuti nella sua determinazione: con l'illogica e giuridicamente problematica conseguenza secondo cui una legge di rango primario si trova a vincolare uno statuto, teoricamente l'atto normativo posto al vertice della gerarchia delle fonti regionali.

In tal caso quindi pare che lo stato si sia di nuovo posto sulla stessa linea di azione che ha caratterizzato i suoi interventi legislativi in materia sin dalla nascita delle regioni: ha direttamente indirizzato la forma di governo regionale tramite la propria legislazione, vincolando direttamente gli statuti – vera sede atta a definire la forma di governo – e in maniera indiretta anche l'autonomia delle regioni.

Per questo motivo torneremo meglio nel prosieguo sul tema quando ci dedicheremo alle parti della forma di governo direttamente investite da tale disposizione. In questa sede tuttavia non possiamo prescindere dal sottolineare un'ulteriore difficoltà interpretativa posta dal comma in esame, con riferimento questa volta alla natura delle disposizioni di principio rispetto alle disposizioni di dettaglio. La previsione secondo cui il Presidente della giunta debba essere eletto e la giunta formata comunque entro novanta giorni dall'elezione del consiglio pare infatti costituire una disposizione di dettaglio, piuttosto che di principio, residuando alle regioni dei minimi spazi di deroga¹⁰.

La lettera c) pone un'ulteriore problematica prevede il divieto di mandato imperativo, che rientra appieno nei cardini fondamentali dei regimi liberal-democratici, pur essendosi andato declinando in maniera diversa rispetto alla sua iniziale vincolatività in seguito all'avvento dei partiti di massa. In questo caso, pare tuttavia che coerentemente con quanto esposto con riferimento all'intreccio delle fonti normative in materia elettorale (v. *supra* I.2.3) sia più coerente inserirlo nella normativa nazionale di principio, piuttosto che in quella di dettaglio, rientrando concettualmente nella forma di stato anziché nella forma di governo.

Il successivo articolo, coerentemente con quanto disposto dall'art. 122 Cost., fissa infine la durata dei consigli regionali in 5 anni, a decorrere dalla data delle elezioni. Le tornate elettorali delle regioni a statuto ordinario si

¹⁰ Sterpa è stato il primo ad individuare il problema.

terranno quindi nella stessa data, salvo che la legislatura non si interrompa in anticipo o ci si trovi di fronte ad un annullamento giurisdizionale delle elezioni, come è avvenuto per la regione Molise nel 2000. L'impatto che la scelta di una durata fissa eguale per tutte le regioni, anziché di un termine minimo e un termine massimo all'interno le quali le regioni avrebbero potuto scegliere, sarà quindi visibile nel lungo termine, quando gli eventi fisiologici o patologici che si verranno ad individuare nei singoli ordinamenti regionali comporteranno il venir meno *dell'election day* regionale. In altre parole, nel lungo termine, le elezioni regionali, stante una durata fissa della legislatura, potranno costituire in maniera sempre minore un evento di carattere nazionale: il che potrà costituire un'ulteriore occasione per rafforzare i legami e la struttura territoriale dei partiti politici a livello regionale.

1.2 La tecnica del recepimento parziale alla prova

Gli elettorati laziale, pugliese e calabrese si sono recati alle urne con discipline elettorali parzialmente diverse rispetto alla normativa transitoria. La duplice peculiarità che accomuna queste nuove leggi elettorali è, sotto il profilo politico, che sono state varate da regioni con maggioranze, nella passata legislatura, di centro-destra, e, sotto il profilo redazionale-formale, che tutti e tre i consigli regionali non hanno introdotto una disciplina interamente innovativa, ma hanno operato un recepimento parziale di quella nazionale. In altri termini, hanno mantenuto l'impianto previsto dalla legge n. 108 del 1968 e dalla l. n. 43 del 1995, facendovi esplicito rinvio, ma modificandone alcune parti in misura diversamente incisiva. Un'altra analogia concerne il procedimento aggravato disciplinato da tutti e tre i nuovi statuti regionali per l'approvazione di leggi elettorali: tutti prevedono il quorum della maggioranza assoluta, il che conferisce alle leggi che disciplinano la materia elettorale uno *status* di fonte regionale rinforzata (v. *infra* V.2.3.1).

1.2.1 Legge regionale laziale n. 2 del 2005

La modifica più significativa introdotta dalla legge elettorale laziale (n. 2 del 2005), approvata a maggioranza assoluta *ex art.* 19.2 del nuovo statu-

to¹¹, riguarda la composizione del listino regionale: sono previste tre novità principali, relative all'entità e al criterio di assegnazione del premio di maggioranza. Quanto al primo aspetto, la legge prevede che il listino sia composto da 14 candidati di cui il capolista è il candidato alla presidenza regionale, senza riferimenti a percentuali rispetto al totale dei seggi, che però sono fissati in 71, compresi quelli assegnati al presidente della regione e al candidato presidente che ha ottenuto il secondo ammontare di consensi¹². Oltre al dato numerico, dal punto di vista qualitativo si prevede che il listino regionale debba contenere candidati residenti in ciascuna provincia della regione e che entrambi i sessi siano egualmente rappresentati, pena l'inammissibilità della lista regionale stessa (art. 3.3). Queste previsioni, mirano da un lato a rafforzare la presenza di genere nelle istituzioni regionali e dall'altro, in maniera innovativa nel panorama comparatistico, a garantire la presenza di tutti i territori della regione nel listino. Si riscontra tuttavia un limite a tali considerazioni, sia con riferimento all'equilibrio di genere che alla distribuzione territoriale delle candidature: nel caso in cui venga attribuito metà listino ai sensi dell'art. 6.1 della l.r. n. 2 del 2005, analogamente alla normativa nazionale, si prevede infatti la possibilità di attribuire alla coalizione collegata al candidato vincitore il 10% dei seggi, anziché il 20% in totale, qualora ne abbia ottenuti il 50% o più già con il risultato delle circoscrizioni provinciali. In tal caso quindi non viene più garantita la rappresentanza di tutte le province e viene anche necessariamente meno la parità dei sessi (sette è dispari), pur essendo tutte rappresentate nel listino per intero. Rispetto alla composizione del listino secondo le regole previste dalla normativa transitoria, tuttavia, pare si sia di fronte ad una nuova formulazione che permetta, per lo meno sul piano concettuale, di evitare da una lato la caratterizzazione del listino come la sede per il recupero delle microforze politiche che non riescono a superare la soglia di sbarramento, dall'altro ad una incisiva innovazione sul piano della parità di accesso di ambo i sessi alle cariche elettive. Non sfugge tuttavia che entrambi i requisiti sostanziali richiesti dalla l.r. n. 2 del 2005 potrebbero agevolmente essere aggirati prevedendo l'inserimento di candidati di piccoli partiti, purché in possesso dei requisiti richiesti: in tal modo il listino tornerebbe ad essere un

¹¹ V. *amplius* F. SALMONI e A. STERPA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Lazio nella VII Legislatura (2000-2005)*, e *Le elezioni regionali nel Lazio*, in *federalismi.it*, 24 marzo e 8 aprile 2005.

¹² Di fatto, finché il numero dei seggi complessivo non muta, il premio di 14 seggi è lievemente inferiore al 20%.

ulteriore strumento a supporto della frammentazione della rappresentanza consiliare.

A differenza della normativa nazionale, infine, non è prevista la possibilità di assegnare seggi aggiuntivi.

Con riferimento alla rappresentanza di genere, è poi stabilito l'obbligo per ogni gruppo liste di non superare un massimo di 2/3 di candidati dello stesso genere, a pena della restituzione del rimborso per le spese elettorali, proporzionalmente al numero di candidati eccedenti la percentuale massima prevista. Tale disposizione inserisce un elemento di flessibilità nella scelta relativa alla distribuzione dei candidati nelle diverse circoscrizioni provinciali, essendo potenzialmente possibile prevedere collegi in cui competano candidati di lista di un solo genere, purché nel complesso delle circoscrizioni in cui i gruppi di liste si presentano il totale non superi i due terzi. Inoltre la sanzione pecuniaria sembra assai modesta.

Come abbiamo visto, la nuova normativa mantiene intatto l'impianto complessivo della disciplina ma non contempla alcun incentivo volto a ridurre la frammentazione delle forze politiche presenti nel consiglio regionale, a fronte di un sensibile aumento dei seggi in palio.

È interessante tuttavia notare, quale disposizione peculiare nel panorama comparatistico degli statuti regionali, che lo statuto direttamente dispone che il sistema elettorale debba garantire «la rappresentanza consiliare a ciascuna provincia del Lazio» (art. 19.2). A prescindere da considerazioni di merito sulla presenza di una norma di tal tipo, giova ricordare la rigida linea di separazione che la Corte costituzionale ha fornito in via interpretativa per quanto riguarda l'ambito di intervento delle fonti chiamate a disciplinare la materia elettorale. Avendo negato a più riprese la possibilità che lo statuto possa intervenire direttamente nelle materie riservate dall'art. 122.1 della Costituzione alla potestà legislativa concorrente statale e regionale (dalla sent. n. 2 del 2004 in poi, con particolare riferimento alle sentt. n. 378 e 379 del 2004), l'art. 19.2 dello statuto laziale pare in quest'ottica di dubbia legittimità¹³.

¹³ Il che di per se è un segnale forte circa la debolezza del regime delle impugnative previsto in Costituzione, che consente la permanenza in vigore di disposizioni statutarie palesemente in contrasto con la Costituzione e l'interpretazione della giurisprudenza costituzionale. La particolare materia elettorale amplifica questa problematica, perché difficilmente una norma statutaria relativa al sistema di elezione potrà essere impiegata in un giudizio a quo, stante il difficoltoso sussistere del requisito della rilevanza.

1.2.2 La legge regionale Puglia n. 2 del 2005

La legge della regione Puglia n. 2 del 2005¹⁴ presenta un impianto strutturale che mostra molte analogie con la corrispettiva legge elettorale laziale¹⁵. Tuttavia, le differenze sono sostanziali, soprattutto per quanto riguarda le soglie di sbarramento introdotte e l'assegnazione del premio di maggioranza. Per ciò che concerne il primo aspetto, la Puglia ha previsto un innalzamento della soglia di sbarramento all'ingresso in consiglio dei singoli partiti. Si passa infatti dal 3%, superabile, al 5%, anch'esso scavalcabile per gli stessi motivi previsti dalla normativa transitoria, e cioè il collegamento con una coalizione a sostegno di un Presidente della giunta. Viene tuttavia stabilito che dalle elezioni per la IX legislatura – quelle che si terranno alla fine della presente, quindi – venga introdotto uno sbarramento secco al 4% per tutti i partiti (art. 11), sul modello introdotto dalla legge elettorale calabrese. Per quanto riguarda il premio di maggioranza, si registra la più forte novità con l'abolizione del listino regionale. Il 20% dei seggi viene infatti attribuito alla coalizione collegata al candidato alla presidenza risultato vincitore, ma attingendo non da una lista bloccata, bensì dalle liste che hanno ottenuto almeno un seggio consiliare nella parte proporzionale.

Un tale meccanismo collegato ad una soglia di sbarramento secca, come quella prevista per le elezioni della IX legislatura, può avere effetti sensibilmente riduttivi della frammentazione del consiglio regionale pugliese. Viene introdotta una soglia di sbarramento secca per tutti i partiti, non solo per coloro che si presentano da soli, in tal modo disincentivando il frazionismo anche all'interno delle coalizioni. Inoltre viene meno la possibilità di inserire candidati espressione di partiti che non avrebbero avuto ragionevoli possibilità di superare la soglia di sbarramento all'interno del listino regionale, in quanto collegato non solo ai risultati delle singole liste nelle circoscrizioni regionali, ma soprattutto ai risultati ottenuti solo dalle liste che abbiano superato lo sbarramento del 4%.

Se il combinato disposto delle norme appena elencate introduce (o meglio introdurrà) un sensibile sbarramento alle forze politiche in ingresso, non si

¹⁴ V. S. DURANTI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Puglia nella VII Legislatura (2000-2005) e Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in federalismi.it, 24 marzo e 8 aprile 2005.

¹⁵ Come ha osservato L. CASTELLI, *Le nuove leggi elettorali regionali*, in www.astridonline.it, 2005.

può dire lo stesso delle norme di rango statutario. Nel testo entrato in vigore non si prevede infatti alcun tipo di razionalizzazione della formazione dei gruppi consiliari, che quindi, salvo norme del regolamento interno, potranno essere costituiti anche da un solo consigliere.

Accanto a tutto ciò si prevede, con norma analoga a quella contenuta nel testo laziale, che ciascuna lista che si presenti nelle circoscrizioni regionali non possa contenere candidati dello stesso sesso in numero superiore ai 2/3, con l'introduzione di una sanzione pari alla mancata restituzione del rimborso per le spese elettorali sostenute, in ragione del numero di candidati eccedenti il numero minimo fissato. Rispetto alla normativa laziale, tuttavia, il vincolo è più stringente, perché le quote operano su ciascuna circoscrizione anziché sul totale.

1.2.3 La legge elettorale Calabria n. 1 del 2005

La regione che ha modificato la normativa nazionale in maniera meno marcata è la Calabria¹⁶. Entrato in vigore il nuovo statuto regionale – dopo che una prima versione era stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 2 del 2004¹⁷ – la regione ha proceduto al varo della legge n. 1 del 2005, approvata a maggioranza assoluta, in base all'art. 38.1 del nuovo statuto. Per quanto riguarda la formazione della rappresentanza, due sono i punti significativi della nuova legge. Il primo, e più rilevante aspetto, riguarda la soglia di sbarramento in ingresso alle forze politiche. Viene infatti esplicitamente eliminata la possibilità di superare la soglia di sbarramento per le singole liste provinciali qualora siano collegate con una coalizione che a livello regionale abbia ottenuto il 5% dei voti validi. In altre parole viene introdotto uno sbarramento secco al 4% – rispetto al 3% della normativa transitoria – per cui tutti i partiti che non riescono a ottenere una percentuale di consensi maggiore, a prescindere dal risultato ottenuto dalla coalizione cui sono eventualmente collegati, vengono esclusi dall'attribuzione dei seggi. Dal punto di vista sistemico la norma costituisce un'innovazione senza dubbio importante poiché mira a ridurre la frammen-

¹⁶ Sull'iter di approvazione della legge elettorale calabrese e sulla sua prima applicazione v. F. DRAGO, (2005), *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Calabria nella VII Legislatura*, e *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*.

¹⁷ V. il dibattito sulla forma di governo regionale *supra*.

tazione del quadro partitico calabrese, storicamente iperframmentato, anche se l'incidenza delle norme statutarie assume a questo riguardo un'importanza altrettanto fondamentale. Lo statuto calabrese consente infatti non solo la formazione di gruppi monocellulari, ma pone anche delle esplicite garanzie anche nei confronti delle singole componenti politiche del gruppo misto (cfr. *infra* 2): il che riduce notevolmente l'impatto della soglia di sbarramento prevista, poiché nulla vieta alle forze politiche di far ricorso a coalizioni elettorali volte al superamento delle soglie di sbarramento, ma che si sciolgano al momento dell'entrata in Consiglio, in singoli gruppi o in singole componenti del gruppo misto.

Molto più timide sono invece le innovazioni dal punto di vista della rappresentanza di genere, poiché si prevede solo un generico obbligo per tutte le liste elettorali di contenere candidati di entrambi i sessi (anche uno solo), a pena d'inammissibilità. Mentre la sanzione è più forte rispetto a quella contenuta nelle leggi elettorali laziale e calabrese, i vincoli da rispettare sono quindi molto minori.

1.2.4 Le leggi elettorali abruzzese e marchigiana fra approvazione e mancata applicazione

La regione Abruzzo e la regione Marche hanno approvato una nuova disciplina elettorale nella scorsa legislatura¹⁸ anche se, per motivi diversi, non hanno potuto tuttavia votare applicandole, nonostante l'*iter* di approvazione fosse concluso, poiché non era ancora entrato in vigore il nuovo statuto¹⁹. Poiché tuttavia la nuova legge elettorale abruzzese è stata abrogata prima della fine della scorsa legislatura²⁰, ometteremo in questa sede di soffermar-

¹⁸ Si può ulteriormente ricordare che, per quanto riguarda i progetti di legge elettorale presentati ma non approvati nella scorsa legislatura, l'unico altro testo organico è stato quello piemontese (cfr. *supra* II.2). Peculiarità del pdl piemontese, che l'accomunava a quello marchigiano (cfr. *infra*) era l'ablizione del voto disgiunto, a pena la nullità del voto.

¹⁹ L'*iter* consiliare di approvazione dello statuto abruzzese si era in realtà già concluso con l'approvazione in seconda lettura del 21 settembre 2004. In seguito tuttavia all'impugnativa governativa del 4 novembre successivo (che lamentava l'incostituzionalità di diverse ed eterogenee norme del testo) il consiglio ha deciso di riavviare l'*iter* approvando l'articolato in prima lettura (il 9 novembre) con un testo identico, ma espungendo o modificando le disposizioni impugnate dal governo. Lo statuto non ha poi potuto entrare in vigore prima della fine della legislatura (cfr. *supra* II.2).

²⁰ L'Abruzzo è stata la prima regione ad introdurre una disciplina elettorale di parziale recepimento della normativa statale e di modifica di alcune delle sue parti, senza che nessuna delle altre due fonti chiamate ad intervenire sulla materia – statuto e legge statale di principio – fossero entrate in

ci sul suo contenuto²¹, concentrando la nostra attenzione su quella marchigiana.

La legge elettorale marchigiana è stata impugnata dal governo nei termini previsti dall'art. 127 Cost. poiché ad avviso dell'Avvocatura dello Stato il suo contenuto era ritenuto eccedente aspetti di mero dettaglio in mancanza di uno statuto entrato in vigore²². La regione è intervenuta con una successiva legge, la n. 5 del 2005 con la quale non ha abrogato la precedente, come ha fatto invece l'Abruzzo, ma ha previsto – tranne per alcune disposizioni tra cui quella relative alle quote di genere – il rinvio dell'applicazione di essa al momento dell'entrata in vigore del nuovo statuto regionale: questa formula è la stessa impiegata dal legislatore toscano della l.r. Toscana 25/2004, ma in quest'ultimo caso lo statuto è entrato in vigore in tempo per consentire la sua applicazione per le elezioni regionali del 2005.

Nel caso marchigiano, quindi, siamo di fronte ad una legge elettorale già approvata e vigente, che verrà applicata per la prima volta solo in occasione

vigore. La legge n. 1 del 2002 fu tuttavia dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 196 del 2003, con la quale è stato limitato l'ambito di intervento del legislatore regionale in mancanza di uno statuto entrato in vigore. La compressione degli spazi di manovra del legislatore regionale in mancanza di un nuovo statuto è stato appunto il motivo che ha portato il governo ad impugnare la legge n. 42 del 2004, approvata dal consiglio regionale abruzzese come integrazione alla legge n. 1 del 2002. La legge è stata impugnata il 28 gennaio 2005, inducendo il consiglio al varo di una legge di abrogazione della l.r. n. 1 del 2002 con la quale sono state salvate esclusivamente le cd. quote rosa – invero leggermente ridotte, essendo passate da 1/3 al 30% del totale – prevedendo che nelle liste provinciali ogni singolo genere non potesse essere rappresentato in un numero superiore al 30% (cfr. l.r. n. 9 del 2005) e facendo sì che il governo, il successivo 18 febbraio 2005, rinunciasse al ricorso. Per una prima ricostruzione, v. M. TOGNA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Abruzzo nella VII Legislatura (2000-2005)*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005.

²¹ In realtà la l.r. n. 42 del 2004 avrebbe introdotto delle sensibili, se si fosse potuta applicare in seguito all'entrata in vigore in tempo utile del nuovo statuto e, soprattutto, se non fosse stata abrogata. La legge prevedeva infatti una rimodulazione del premio di maggioranza peculiare nel panorama comparatistico. Oltre all'abolizione del listino regionale – alla stregua di quanto hanno già disciplinato la Puglia e la Toscana – veniva previsto un tetto massimo del 60% dei seggi, raggiunto il quale sarebbe variata l'entità del premio di maggioranza da attribuire alla lista o coalizione di liste collegate al candidato alla presidenza risultato vincitore. Più in dettaglio, nel caso in cui la coalizione non avesse raggiunto il 60% dei seggi in palio in seguito all'assegnazione dei seggi con il metodo proporzionale, il premio di maggioranza si sarebbe dovuto considerare in linea teorica pari al 20%, ma i seggi aggiuntivi di cui era composto si sarebbero dovuti attribuire fino al raggiungimento della soglia del 60% dei seggi disponibili, raggiunta la quale gli ulteriori seggi utili (fino cioè al 20% del premio) sarebbero stati da assegnare alle liste non collegate con il candidato vincitore. Nel caso in cui, invece, la coalizione fosse riuscita ad ottenere una quota pari o superiore al 60% dei seggi già con la parte proporzionale, non si sarebbe proceduto all'attribuzione di alcun tipo di premio di maggioranza, ridistribuendo il 20% tra tutte le liste presentatesi nelle circoscrizioni provinciali: il che di per sé fa venir meno un problema riscontrato nella precedente normativa, e cioè l'attribuzione del premio di maggioranza anche quando non era strettamente necessario.

²² V. *amplius* A. RODANO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VII Legislatura (2000-2005)*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005.

delle le elezioni della prossima legislatura regionale (lo statuto è nel frattempo entrato in vigore).

Quanto ai suoi contenuti, con la legge elettorale marchigiana viene abolito il listino regionale, sostituito da un premio di maggioranza che prevede l'assegnazione di una quota garantita di seggi – comunque pari a 25 seggi (più il presidente) sui 43 totali – alla coalizione collegata al candidato presidente che abbia ottenuto il maggior numero di consensi. In questo modo si evita l'attribuzione del premio di maggioranza anche quando non strettamente necessario: qualora la coalizione collegata al candidato risultato vincitore disponga di per sé di un numero di seggi uguale o superiore a quello fissato (25), li mantiene. Inoltre, anche la monotonicità del sistema viene maggiormente garantita: il rapporto fra voti e seggi è distorto fintantoché non vengono raggiunti 25 seggi, ma è comunque un rapporto di tipo crescente, mentre diviene proporzionale (e quindi fisiologicamente crescente) quando tale soglia è superata.

Una seconda rilevante peculiarità della legge marchigiana è l'abolizione del voto disgiunto a pena di nullità del voto: si tratta di una novità che con tutta evidenza punta al ridimensionamento possibile, pur nell'elezione diretta, della personalizzazione del voto sulla figura presidenziale, nel tentativo di rilanciare il ruolo dei partiti politici. Interessante è pure il “ribaltamento” (rispetto alla normativa transitoria) del criterio di applicazione della soglia di sbarramento prevista per l'accesso delle liste al riparto dei seggi: la soglia, per le coalizioni, è pari al 5% dei voti espressi, ma viene meno per quella delle liste coalizzate che abbia ottenuto a livello circoscrizionale più del tre per cento dei voti.

Con riferimento alle cd. “quote rosa” la normativa marchigiana dispone che in ogni lista non possano essere presenti, a pena d'inammissibilità, più di due terzi di candidati dello stesso genere. In questo caso – a differenza delle quote previste dalle leggi elettorali laziale e pugliese e analogamente alla disposizione calabrese – la disposizione è rigida, cioè obbliga le liste che si presentano alle elezioni al rispetto delle quote in ogni circoscrizione in cui si presentano, senza possibilità di compensazione a livello regionale. Come norma transitoria per le elezioni regionali del 2005, la l. n. 5 del 2004 contiene invece, sul modello calabrese, un generico obbligo per tutte le liste circoscrizionali di rappresentare entrambi i sessi a pena l'annullamento.

1.3 La normativa toscana

Si è deciso di trattare separatamente il caso della legge elettorale toscana (L. R. n. 25 del 2004) poiché si tratta dell'unica regione che si è dotata di una legislazione in materia elettorale che sostituisse integralmente quella transitoria. Come sottolineato in precedenza, la nuova legge non sovverte né la logica né il meccanismo di fondo della legge elettorale transitoria, confermandone quindi le caratteristiche fondamentali: l'obbligo di collegamento dei candidati alla presidenza con una o più liste di candidati al consiglio, la possibilità di voto disgiunto, l'assegnazione alle liste collegate col candidato vincente di un premio volto a garantire un'ampia maggioranza consiliare. Dal punto di vista formale, la novità macroscopica contenuta nella legge elettorale toscana risiede tuttavia nella sostituzione completa della normativa transitoria, ad opera della nuova legge, cui sono successivamente state affiancate altre normative di rango primario e secondario che hanno regionalizzato l'intero procedimento elettorale²³. Infine, completa il tassello delle fonti in materia elettorale della regione toscana, una normativa eventuale sulle elezioni primarie (ma v. *amplius infra*).

Si è così dato vita a un vero e proprio ordinamento elettorale regionale, fondato su una pluralità di fonti. Tra cui, in particolare: l. r. 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale); l. r. 17 dicembre 2004, n. 70 (Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale); l. r. 23 dicembre 2004, n. 74 (Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta) con i relativi regolamenti di attuazione e le successive leggi di modifica.

1.3.1 Il sistema di elezione

La riforma elettorale toscana può a tutti gli effetti essere considerata come una riforma di tipo incrementale, poiché salva l'impianto della normativa

²³ V. In merito FLORIDIA A., *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in Idf, n. 5/2005 e le puntuali considerazioni di C. Fusaro in FUSARO C e RUBECHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2005, pp. 1007-1043, pp. 1023-1024, il quale ricorda che tutto è stato regionalizzato ad eccezione delle norme sulla formazione delle liste elettorali.

transitoria, ma ne modifica anche delle parti fondamentali in ragione delle caratteristiche peculiari del sistema politico-istituzionale della regione.

In maniera più incisiva rispetto alle altre regioni, la nuova normativa toscana tenta di porre rimedio ad alcuni dei difetti presenti nella normativa transitoria²⁴ (cfr. *supra* I.1), partendo dall'attribuzione del premio di maggioranza, che muta sotto due profili. Prima di tutto diviene *eventuale*, poiché viene è attribuito alla coalizione di liste collegate al candidato presidente risultato vincitore eletto solo se questa non ha conseguito almeno il 60% dei seggi: l'attribuzione del premio scatta solo se la coalizione ha ottenuto almeno il 45% dei voti validi, altrimenti si garantisce l'attribuzione del 55% dei seggi in palio (art. 17.1). Questa previsione riduce fortemente il difetto di monotonicità – pur non eliminandolo del tutto – poiché l'attribuzione dei seggi è strettamente collegata ai voti presi dalle singole liste in percentuale e non in blocco. Un'ulteriore effetto di questa previsione è il *venir meno della necessità di seggi aggiuntivi*, poiché in qualunque modo è garantita una rappresentanza consiliare pari ad almeno il 55% dei seggi. L'altra novità è, di conseguenza, l'*abolizione del listino*, perché i seggi conseguenti all'attribuzione del premio di maggioranza vengono distribuiti fra tutti i partiti facenti parte la coalizione vincente in maniera proporzionale ai voti da essi raggiunti (v. *infra*).

Altra novità sensibile è la previsione di un *premio di minoranza*, pari ad almeno il 35% dei seggi in palio: dal che ne consegue che in nessun caso la coalizione di liste collegate al presidente eletto potrà ottenere più del 65% dei seggi in palio. Lo scopo in questo caso non è quello di porre rimedio ad alcune problematiche riscontrate nell'applicazione dell'attuale sistema elettorale – anzi, questa disposizione devia dalla monotonicità – bensì risponde alla peculiarità del sistema partitico toscano, dove dal 1970 le forze di governo hanno raccolto in maniera costante una quantità nettamente prevalente di consensi e quindi mira a garantire la minoranza nei confronti di maggioranze schiacciati.

²⁴ Come sostiene Fusaro, mira più delle altre ad arginare i problemi riscontrati nella normativa previgente, tanto da potersi considerare raggiunto un risultato «quasi Pareto-ottimale» (cioè tale da migliorare le prospettive di quasi tutti gli attori contemporaneamente), cioè la condizione di qualsiasi riforma che si desideri largamente condivisa: tutto ciò sulla base di un presupposto fondamentale, l'aumento dei seggi consiliari». L'A. continua a nota sostenendo che «Non era facile spiegare all'opinione pubblica che non si poteva avere tutto, tutto insieme: legge che corregga i difetti della precedente e mantenga i principali vantaggi, consensi unanimi o quasi, nemmeno un seggio in più da distribuire per attenuare la paura del nuovo». V. FUSARO C e RUBECCHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2005, p. 1030, e nota 47.

Sulla stessa scia, si pongono le disposizioni che prevedono che venga riservato un seggio a tutti i candidati alla presidenza della Giunta, oltre al Presidente e al secondo arrivato (il teorico *leader* dell'opposizione istituzionale), con il solo vincolo del collegamento ad almeno una lista che abbia ottenuto seggi (art. 20): ciò risponde, di nuovo, alle peculiarità del sistema partitico toscano, che vede una competizione di tipo sostanzialmente bipolare, ma che nei fatti assume le caratteristiche di una competizione unipolare, cui si aggiungono un polo di destra (l'opposizione) e uno di estrema sinistra, costituito da Rifondazione Comunista. Come vedremo nel prosieguo, le peculiarità del sistema politico-istituzionale toscano hanno portato all'introduzione anche di altre disposizioni originali nel panorama comparatistico.

Il riparto dei seggi avviene tramite la variante Adams (art. 19.2) del metodo d'Hondt, escludendo le liste che non hanno superato l'1.5%, se collegate a candidati presidenti che abbiano raggiunto almeno il 5% dei consensi, oppure il 4% se si presentano da sole o a supporto di un candidato che non abbia raggiunto tale soglia. Altra peculiarità del sistema elettorale toscano è la figura dei cd. candidati regionali, i capilista (massimo 2) di ogni singola lista che competono in tutte le circoscrizioni e che sono di diritto i primi della corrispettiva lista nell'assegnazione dei seggi. Lo scopo di una tale previsione è permettere ai piccoli partiti – in particolare ai gruppi dirigenti degli stessi – di scegliere direttamente i loro candidati, sempre qualora riescano a superare le soglie di sbarramento.

Queste ultime previsioni non pongono rimedio, ma anzi tendono ad aggravare una delle problematiche più evidenti sollevate dal sistema elettorale transitorio e cioè la garanzia della frammentazione delle forze politiche sia in sede elettorale che all'interno del Consiglio. Prima di tutto per le soglie, che sono sensibilmente inferiori rispetto alla normativa transitoria – già di per sé basse – in particolare per quanto concerne le liste che decidano di collegarsi a candidati che abbiano raggiunto l'1,5% dei consensi. In secondo luogo anche la scelta del sistema Adams, che premia in maniera sensibile i piccoli partiti rispetto ai più grandi, va in controtendenza rispetto a quello che avrebbe dovuto costituire un obiettivo – tra l'altro sempre raggiunto, anche se con i distinguo di cui sopra (v. III.1.2.2) – primario delle nuove normative elettorale.

Per quanto riguarda invece le disposizioni che mirano al raggiungimento delle cd. Pari opportunità, si nota come essa sia assicurata da vincoli nei

confronti sia di ciascuna lista provinciale, che non può contenere più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere (art. 8.4), e dalla previsione che i candidati regionali debbano essere necessariamente di ambo i sessi qualora siano due (art. 10.2). La sanzione prevista per l'inosservanza di tali regole è molto forte poiché è costituita dall'esclusione dalla consultazione elettorale (art. 5.1) anziché dal mancato rimborso di parte delle spese elettorali, come si riscontra, ad esempio, nel caso della normativa laziale o pugliese.

Infine, la normativa elettorale toscana continua a contemplare la possibilità di voto disgiunto al candidato presidente e alle liste ad esso collegato, nonostante sia stata confermata non solo la contestualità – com'è d'obbligo stante il principio contenuto nella l. n. 165 del 2004 – ma anche il collegamento fra le elezioni dei due organi.

Un altro aspetto fondamentale della nuova disciplina elettorale toscana è l'abolizione delle preferenze, che, a differenza delle disposizioni che abbiamo appena visto, contribuisce in maniera netta ad affievolire uno dei problemi che hanno caratterizzato la normativa previgente, e cioè la conflittualità intrapartitica. Per cui viene eliminato il voto al candidato, rimpiazzato da un voto di lista, che contiene un numero di candidati comunque non particolarmente elevato: si può considerare quindi la normativa toscana a livello regionale – nonostante le critiche di cui è stata investita e il rilievo che ha assunto anche nel dibattito nazionale – come un sistema elettorale in linea con i sistemi proporzionali che si riscontrano nelle grandi democrazie europee, caratterizzato cioè da liste bloccate e corte. I cittadini hanno quindi possibilità di conoscere prima quali siano i candidati inseriti all'interno di esse, anche se nel momento delle elezioni non possono esprimere direttamente una preferenza.

Il sistema delle preferenze, *unicum* ad oggi nel panorama comparatistico se non per qualche impiego in america latina, di per sé disincentiva la coesione delle coalizioni, passando per l'aumento del grado di conflittualità interno ai partiti, per almeno due ragioni. Da un lato infatti favorisce la divisione interna ai partiti in correnti, aumentando la competizione fra i singoli candidati nel momento delle elezioni: il che porta a sovrapporre il necessario scontro fra le coalizioni allo scontro con gli altri partiti interni alla coalizio-

ne stesse alla lotta con fra i candidati di uno stesso partito²⁵, con ovvi risvolti sulla coesione interna dei soggetti coinvolti.

Dall'altro le preferenze incentivano pratiche clientelari, da cui deriva il tendenziale perseguimento di interessi microsettoriali che mal si conciliano con una concezione di politica coalizionale in cui i particolarismi dovrebbero venir meno per essere rimpiazzati da considerazioni di carattere unitario e volte al perseguimento degli interessi collettivi.

1.3.2 La disciplina delle elezioni primarie, dopo le preferenze

La legge n. 70 del 2004 che disciplina le elezioni primarie è stata caratterizzata da un *iter* di approvazione accelerato²⁶, nonostante le rilevanti problematiche di ordine costituzionale che sorgono in merito alla sua adozione e la mancanza di riferimenti normativi analoghi ad altri livelli²⁷.

Prima di tutto pare il caso di premettere che la scelta di introdurre una disciplina legislativa relativa allo svolgimento delle elezioni primarie è strettamente collegata all'abolizione delle preferenze e al ricorso alle liste bloccate. L'obiettivo era quello di separare i due momenti della competizione interpartitica e intrapartitica – che le preferenze per loro intrinseca natura confondono – per rafforzare la coesione soprattutto dei partiti maggiori, che fisiologicamente risentono del rischio di divisioni interne. Non si sostiene tuttavia in questa sede che le primarie siano la contropartita all'abolizione delle preferenze: il dibattito attorno all'istituto delle elezioni primarie si

²⁵ Per l'effetto della preferenza unica si v. ad esempio la ricerca empirica contenuta nel saggio di VASSALLO S., *Le dimensioni reali della rappresentanza. La circoscrizione Avellino-Benevento Salerno*, in G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino, 1993 (a), pp. 265-335.

²⁶ Dal punto di vista formale esso è consistito in pochissime sedute: 1 solo esame in Commissione (2 dicembre 2004); 1 solo esame in Aula (15 dicembre 2004; sed. N. 195); 1 solo esame in Commissione (21 dicembre 2004) per il regolamento di attuazione. L'*iter* accelerato è dovuto in larga parte all'attesa dell'esito dell'impugnativa governativa dello statuto regionale, che ne avrebbe potuto pregiudicare (in caso di accoglimento di alcuni dei presunti motivi di incostituzionalità eccepiti dal governo) l'entrata in vigore per le elezioni regionali del 2005. per un approfondimento anche sulle fasi di approvazione e sul background storico delle primarie toscane cfr FUSARO C., *La legge elettorale toscana sulle primarie*, in *Le regioni*, n. 3/2005.

²⁷ V. gli spunti di Fusaro in FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *QC*, n. ???, successivamente sviluppati e approfonditi dallo stesso A. in , *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005, di prossima pubblicazione in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, Giunta della Regione Toscana.

struttura infatti nella regione fin ai primi anni novanta, in particolare in relazione alla selezione dei candidati alle cariche monocratiche (sindaci e presidenti di Provincia dal 1993; presidenti di regione dal 1999). Per cui l'introduzione dell'istituto delle primarie non è una scelta contingente inserita, appunto, come contropartita all'elaborazione delle preferenze, bensì è frutto di un'elaborazione decennale.

Come accennato in precedenza, le preferenze sono una peculiarità tutta italiana, mentre negli altri sistemi dove vigono sistemi elettorali di tipo proporzionale, in genere vengono impiegate liste bloccate. Le primarie, invece, sono un meccanismo di selezione delle candidature, in un momento precedente rispetto alle elezioni vere e proprie, attraverso il quale si cerca di coinvolgere direttamente l'elettorato di riferimento. Per questa ragione svolgono una duplice funzione: a) spostano la competizione intrapartitica in un momento precedente rispetto alle elezioni stesse, consentendo una ricomposizione delle fratture che esse necessariamente possono comportare prima delle elezioni, in modo dall'orientare la campagna elettorale vera e propria rispetto agli avversari politici piuttosto che nei confronti dei concorrenti interni; b) coinvolgono direttamente l'elettorato di riferimento nella selezione delle candidature, in particolar modo quando tetti al finanziamento delle campagne elettorali e l'apertura anche a candidature esterne ai partiti, consentono una reale partecipazione e competizione.

Prima di tutto bisogna sottolineare che la normativa toscana non è – e non potrebbe essere, stante la natura privatistica dei partiti politici – obbligatoria per tutti i partiti, bensì prevede delle norme di garanzia che si applicano solamente a quei soggetti che intendano farvi ricorso: questo per tutelare il corretto svolgimento delle stesse²⁸ e per garantire la tutela degli spazi di partecipazione. Quindi non vi è un obbligo, bensì una facoltà di far ricorso alle elezioni primarie e nel caso in cui i partiti decidano di farvi ricorso saranno tenuti al rispetto delle norme previste.

²⁸ La Corte ha ritenuto, pur non facendo riferimento direttamente all'istituto delle elezioni primarie, che la legge può disciplinare la presentazione delle candidature per il raggiungimento di determinati obiettivi considerati rilevanti. (v. sent. n. 83 del 1992, che riguardava il tema della cancellazione delle candidature presentate con un numero di firme maggiore rispetto a quello previsto dalla legge). La legge è quindi legittimata a disciplinare modalità di presentazione delle candidature in ragione del perseguimento di obiettivi costituzionalmente rilevanti che, nel caso delle elezioni primarie si identificano nell'allargamento e, soprattutto, nella tutela degli spazi di partecipazione dei cittadini.

La legge toscana sulle primarie, nella sua versione originaria²⁹ prevedeva tre tipologie di primarie³⁰: a) *primarie di tipo aperto* a tutti gli elettori; b) *primarie di tipo semiaperto*, cui avrebbero potuto partecipare i soli elettori iscritti in appositi albi formati dai soggetti presentatori delle candidature; c) *primarie di tipo chiuso* o interne di partito (in deroga ai due modelli precedenti). In tutti e tre i casi la legge elettorale ha posto delle regole di carattere procedurale tali da garantire degli *standards* di trasparenza e correttezza nel ricorso a tale istituto.

La modalità di primarie semiaperte è stata in un secondo momento abolita, in seguito al richiamato intervento del garante per la privacy, con l'approvazione della l. r. n. 16 del 2005: per cui si hanno delle primarie aperte, in via preferenziale, e la possibilità di poter scegliere per primarie chiuse di partito, gli albi dei cui elettori non sono resi pubblici, bensì sono gestiti dai singoli soggetti che intendono farvi ricorso. Mentre la disciplina di queste ultime è demandata alle forze politiche che intendono avvalersene, per le primarie di tipo aperto è direttamente la legge che ne fissa i contenuti essenziali, rispetto all'elettorato attivo e passivo, oltre che per le cariche per le quali è possibile far ricorso a tale istituto e, infine, alle conseguenze per il mancato rispetto dell'esito.

L'elettorato attivo, sulla stregua di quello passivo, è riconosciuto a tutti gli elettori della regione (art. 3), ma non tutti i soggetti possono presentare candidature: solamente quelli che intendono presentare liste elettorali in almeno sei province (art. 2). Si nota quindi come la scelta a monte dei candidati rimanga appannaggio delle forze partitiche, essendo stata esclusa la possibilità di candidature esterne.

Le primarie possono essere impiegate per la selezione dei candidati che le forze politiche intendono presentare alla Presidenza della giunta (in questo caso i candidati devono essere minimo 2, massimo tre), come per i candidati regionali (da 2 a 10) e, infine, per i candidati nelle circoscrizioni provinciali (da uno in più del massimo al doppio di quelli che possono essere pre-

²⁹ Per un'analisi della prima versione della legge, mi sia consentito il rinvio a RUBECCHI M., *Considerazioni a prima lettura sulla L.R. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2005.

³⁰ Si riprende in questa sede la suddivisione concettuale operata da FABBRINI S., *Che cosa sono le primarie americane?*, in *Italianieuropei*, 2002, n. 5 e recentemente rielaborata da CECCANTI S., *Quando la selezione conta. Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico americano*, in LINO M., PEGORARO L., FROSINI J., (a cura di), *From Bush to Bush. Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, Bonomo Editore, 2004.

sentati in ciascuna di essa). In quest'ultimo caso è evidente come i margini di manovra delle forze politiche siano particolarmente ampi: l'impatto minore o maggiore della scelta popolare dipenderà infatti, in ultima istanza, dal numero delle candidature che esse intenderanno presentare. Maggiore sarà infatti il loro numero, maggiore risulterà la selezione effettiva e viceversa: in altre parole, tanto più saranno i candidati, tanto maggiore sarà la forza selettiva delle primarie; se saranno poche le primarie avranno comunque una funzione ordinante delle candidature. Non bisogna tuttavia ritenere che in quest'ultimo caso l'impiego delle primarie sia inutile – pur nell'inevitabile depotenziamento – poiché con l'introduzione di liste bloccate conta l'ordine di presentazione dei candidati nella lista al fine dell'attribuzione dei seggi consiliari.

Infine, anche nella normativa sulle primarie, la regione Toscana ha inserito disposizioni relative alle quote di genere, ma solo quando esse si applichino alla scelta delle candidature per gli organi collegiali, e cioè per i candidati provinciali e regionali: nel primo caso è previsto un massimo dei 2/3 di ciascun genere, nel secondo l'ordine alternato (poiché sono al massimo tre, viene garantito come minimo 1/3).

Ciascun soggetto è infine tenuto ad approvare un regolamento di autodisciplina che impegna i propri candidati a rispettare regole minime di correttezza della competizione, oltre che ad indicare delle precise cause per le quali sarà possibile in un secondo momento disattendere il voto delle primarie (art. 7).

Agli elettori vengono consegnate al massimo due schede – per la primaria presidenziale e per la primaria per i candidati agli organi collegiali, cioè i provinciali e regionali – e hanno la facoltà di scegliere se votare solo per la presidenziale, per l'altra o per entrambe: all'interno dell'unica scheda sono contenuti i nominativi dei candidati di tutti i soggetti politici che decidono di presentarsi, su cui si può esprimere un'unica preferenza, per un unico soggetto³¹.

³¹ In sede di prima applicazione, solo i Ds hanno fatto ricorso all'istituto delle elezioni primarie per la selezione dei candidati circoscrizionali: hanno presentato in tutte le circoscrizioni il numero minimo dei candidati a loro disposizione (numero massimo dei seggi in palio più uno), il che ridimensiona al capacità selettiva delle primarie, conferendo loro un ruolo più marcatamente di ordinazione piuttosto che di selezione. Solo "Toscana Futura", lista di centro terzista rispetto ai due poli, ha fatto ricorso all'istituto delle elezioni primarie per la selezione del candidato presidente. Per i diversi modelli di primarie che si sono andate individuando, dal punto di vista della competizione partitica si rinvia a FLORIDIA A., *Le Primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legiti-

Per quanto riguarda invece il mancato rispetto degli esiti delle primarie, è stato previsto per la prima volta un istituto proprio degli ordinamenti anglosassoni – in particolare americano – e cioè una cauzione (di 5000 euro) e un Collegio regionale di garanzia elettorale composto di tre membri eletti dal consiglio a maggioranza dei due terzi (art. 15), cui spetta la sua eventuale non restituzione nel caso, per l'appunto non vi sia corrispondenza tra le scelte degli elettori e la composizione delle liste che si presentano alle elezioni, con la sola eccezione di deroghe dovute al rispetto delle quote di genere o in ragione delle norme del regolamento di autodisciplina depositato prima dell'inizio della consultazione³².

2. La disciplina dei gruppi consiliari

La formazione dei gruppi consiliari costituisce il momento nel quale le forze politiche che si sono presentate alle elezioni si trasformano in soggetti istituzionali dotati di un riconoscimento giuridico specifico, cui corrisponde un preciso *status* e un ruolo istituzionale determinato. Vista la natura anfibia³³ dei partiti politici, sempre a cavallo fra la natura di soggetti privati e pubblici, è di particolare importanza soffermarsi sulla costituzione dei gruppi stessi, soprattutto perchè la possibilità di assumere un determinato *status* nel momento post elettorale naturalmente influenza fortemente, *a contrario*, anche il comportamento degli attori politici nel momento elettorale.

Di particolare rilievo assumono quindi quelle disposizioni che prevedono un numero minimo di consiglieri regionali, necessario affinché si possano

timazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005.

³² Il meccanismo sanzionatorio è stato impiegato già dalla prima consultazione nei confronti dei Ds, che avevano deciso di far ricorso alle primarie per la selezione dei candidati da presentare nelle circoscrizioni provinciali. Il partito infatti non si è presentato alle successive elezioni come soggetto politico, bensì è confluito all'interno di una lista unica, per cui molti dei candidati presentati alle primarie non sono stati inclusi nelle liste e, allo stesso modo, non è sempre stato possibile rispettare l'ordine per il necessario compromesso fra le forze politiche della lista unica. Per completezza vi è tuttavia da sottolineare che sotto il profilo sostanziale i Ds hanno tuttavia rispettato la graduatoria definitiva per quanto riguarda il totale delle candidature assegnategli: in alcuni casi vi sono state deroghe, entrambe a favore di candidate donne.

³³ ceccanti

costituire dei gruppi. L'influenza che tale tetto minimo avrà sul comportamento delle forze politiche è evidente: tanto più alto sarà il numero minimo, tanto maggiore sarà l'incentivo alla coalizzazione delle forze politiche nel momento elettorale. La patologia che ha infatti afflitto il sistema politico italiano – non solo al livello regionale, ma anche a quello nazionale – è stato il costante aggiramento delle soglie di sbarramento poste nei sistemi elettorali. L'aggiramento è possibile grazie all'assenza, o all'inadeguata forza, di barriere che impediscano alle forze politiche che hanno creato un cartello elettorale di superarlo una volta entrate nelle assemblee rappresentative: per cui tendono a coalizzarsi alle elezioni con il solo obiettivo di separarsi di nuovo una volta conclusesi. Ovviamente se l'obiettivo primario è quello di limitare la frammentazione interna agli schieramenti politici e la sua traduzione nelle assemblee rappresentative la fissazione di un tetto minimo di consiglieri per la costituzione di gruppi consiliari è quantomeno una condizione necessaria, anche se non l'unica.

L'analisi del dato normativo non ci consente tuttavia di dire che questo obiettivo sia stato raggiunto, poiché delle regioni che ad oggi hanno approvato un nuovo statuto, sono poche quelle che hanno fissato un numero minimo, di cui nessuna che abbia reso tale barriera insormontabile.

Lo statuto che ha posto la soglia di sbarramento più alta è quello umbro con tre consiglieri (art. 52.1), che corrisponde, a fronte di una dimensione del Consiglio pari a 36, all'8,3% del totale, seguito da quello abruzzese (20.1) e quello calabrese (27.1), che fissano il numero minimo dei consiglieri a tre, pari al 6% del totale (entrambe prevedono un Consiglio composto da 50 membri) e, infine, da quello toscano (16.2) che ne prevede 2 su 65 (3,1%).

Per cui dei nove statuti attualmente approvati solo 4 hanno fissato un numero minimo. Ma, andando oltre, queste previsioni vengono ulteriormente ridimensionate dalla possibilità di superare la soglia nel caso in cui il consigliere sia espressione di liste che abbiano concorso su tutto il livello regionale (Abruzzo, Umbria), sia unico eletto di lista (Toscana) o la cui lista abbia superato il 5% dei voti alle elezioni o ancora sia espressione di gruppi parlamentari nazionali (Calabria). Ciò determina la possibilità di superare agevolmente gli sbarramenti posti, a prescindere dalla loro entità effettiva, aprendo la strada alla formazione di gruppi monocellulari, vera patologia

dell'organizzazione regionale – oltre che assurdo logico – individuata da tempo da autorevoli studiosi³⁴.

Per integrare la nostra analisi è il caso di soffermarci anche sulle disposizioni relative alla struttura e all'organizzazione dei gruppi misti contenute negli statuti della Calabria (27.1) e della Liguria (28.2), con le quali si prevedono, all'interno di esso, garanzie specifiche per le singole componenti politiche di cui i consiglieri sono espressione, sul modello del regolamento Camera. In apparenza tale previsione sembra essere in contrasto con l'auspicabile obiettivo di ridurre la frammentazione e porre le basi per una crescente coesione dei due schieramenti di maggioranza e opposizione. In realtà lo è maggiormente nel caso ligure, dove non si riscontrano le condizioni che hanno portato all'inserimento di una norma di tal tipo a livello nazionale – il che ne rende non solo dubbia ma anche discutibile la ragion d'essere – e cioè la necessità di fronteggiare l'eccezionale situazione di ricomposizione di un sistema partitico implosivo, tendendo di fatto a cristallizzare e garantire la presenza delle micro forze politiche anche in seno all'assemblea.

Nel caso calabrese, le condizioni di partenza su cui si innesta una normativa di tal genere sono, invece, analoghe a quelle verificatesi a livello nazionale a partire dai primi anni novanta: la disposizione pare infatti volta a fronteggiare una situazione di iperframmentazione del sistema partitico – sul finire della VII legislatura il consiglio regionale calabrese contava 23 gruppi consiliari su 43 consiglieri regionali – tendendo a racchiudere in un unico contenitore la frammentazione e al contempo procedendo verso una semplificazione della rappresentanza consiliare. Queste disposizioni devono anche essere messe in relazione con il mantenimento del listino regionale, all'interno del quale spesso sono stati inseriti, come già accennato, candidati espressione di partiti che difficilmente avrebbero potuto superare la soglia di sbarramento prevista dal sistema elettorale allora vigente. Ciò comporta *naturaliter* una maggiore frammentazione del consiglio, a meno che gli eletti nel listino non decidano di aderire ad altri gruppi o di dar vita a gruppi anche monocellulari ma espressione di gruppi parlamentari nazionali³⁵.

³⁴ Caretti e altri

³⁵ In tal caso la norma di cui al terzo comma dell'articolo 27 dello statuto calabrese si presenta di dubbia interpretazione in riferimento alla possibilità che consiglieri eletti tramite il listino regionale ma non candidati anche in alcuna circoscrizione provinciale possano essere considerati come «emanazione» della lista del partito cui fanno capo, anche se questa si è presentata alle elezioni con candidati diversi.

Bisogna inoltre rilevare che il numero dei consiglieri calabresi è stato aumentato da 40 a 50, sempre con possibilità di seggi aggiuntivi³⁶, il che costituisce di per sé presupposto di ulteriore frammentazione. Pur tuttavia ogni valutazione di questa innovazione andrà messa alla prova della prassi in un contesto più generale³⁷.

Un'altra considerazione va fatta con riferimento alla disposizione contenuta nello statuto calabrese che rende possibile la costituzione di un nuovo gruppo qualora corrisponda ad una scissione conseguente a livello nazionale, la quale si riscontra anche all'interno del regolamento consiliare sia calabrese che ligure: ovviamente ciò, del lo meno dal punto di vista logico, contribuisce a rafforzare la caratterizzazione verticistica e centralistica della struttura dei partiti italiani, poiché rende le sorti dei gruppi consiliari direttamente dipendenti dalle scelte operate a livello nazionale. Ovviamente tale disposizione non rende automatica la scissione eventuale di un gruppo consiliare in corrispondenza di una scissione avvenuta a livello nazionale, ma l'inserimento di tali tipo di disposizioni di certo non contribuisce alla creazione di un sistema partitico regionale che, pur nel quadro nazionale, sviluppi delle peculiarità in ragione delle caratteristiche del territorio sul quale si trova ad operare.

Si ha quindi l'impressione che i riformatori regionali non solo non si siano granchè curati di ridurre la frammentazione, ma ne abbiano in un certo senso preso atto, predisponendo strumenti diretti a garantirla.

Ciò comporta che, oltre ai problemi sistemici a livello di organizzazione dei lavori in commissione di cui cercheremo di dar conto nel prosieguo del lavoro (cfr. *infra* IV.2.2.1), la coalizzazione indotta alle forze politiche dagli effetti meccanici del sistema elettorale venga meno una volta che i consiglieri si sono insediati in Consiglio.

Questo può sicuramente causare delle problematiche relative alla tenuta della maggioranza, ma ancor più numerosi sono quelle cui deve andare incontro l'opposizione, dovendo al suo interno gestire una crescente pluralità di

³⁶ Tale possibilità, inizialmente non contenuta nella versione originale del nuovo statuto, è stata introdotta successivamente, tramite deliberazione legislativa integrativa che ha previsto l'inserimento del comma 5bis all'art. 59 (Norme transitorie e finali).

³⁷ V. il giudizio a prima lettura di A. MORELLI, *Le modifiche al sistema elettorale in Calabria: profili d'incostituzionalità?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 febbraio 2005 e, con impostazione antitetica, le osservazioni contenute nella relazione di S. CECCANTI al Seminario di Studi "Gli statuti regionali al traguardo: un primo bilancio", Organizzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 3 marzo 2005.

soggetti già di per sé naturalmente non coesi, poiché privi del deterrente dello scioglimento che lega la maggioranza alla Giunta.

3. L'istituzionalizzazione dell'opposizione consiliare

Se nel precedente paragrafo abbiamo parlato delle regole per la trasformazione delle forze politiche in soggetti istituzionali interni ai consigli regionali – e quindi della strutturazione della rappresentanza nel momento post elettorale – in questa sede ci occuperemo dell'eventuale differenziazione fra le varie componenti presenti in Consiglio. Mentre per quanto riguarda la problematica dei gruppi monocellulari la dottrina è pressoché concorde nel ritenerli perniciosi, per ciò che concerne il ruolo dei gruppi di opposizione consiliare in generale e dell'Opposizione in particolare, pare opportuno soffermarsi con alcune considerazioni di merito poiché diverse sono le interpretazioni esistenti così come le tradizioni istituzionali che permangono fra i riformatori regionali.

3.1 Considerazioni teorico-ricostruttive

Prima di tutto bisogna chiarire che si parla di Opposizione, al singolare, quando si fa riferimento al partito o alla coalizione di minoranza numericamente più consistente, che abbia concreta possibilità di divenire maggioranza nelle successive elezioni. In altre parole si può parlare dell'opposizione solo quando vi sia una reale e concreta possibilità di un'alternanza di governo. Questa specificazione permette di coniugare due elementi fondamentali cui si deve necessariamente far riferimento quando si ha a che fare con questo concetto e cioè l'elemento quantitativo, che corrisponde all'essere il gruppo o l'insieme di gruppi numericamente più consistente, e l'elemento qualitativo, quindi il fatto di presentarsi come blocco coeso capace nel medio termine di presentarsi come una vera e propria alternativa di governo.

Sul primo versante, quindi, sarà necessario cercare di capire se esistono delle disposizioni che permettano di individuare l'Opposizione consiliare, mentre sul secondo se sono presenti, da un lato, incentivi alla sua coesione e

dall'altro, se gli vengono conferiti degli strumenti adeguati, dal punto di vista funzionale quindi, per poter svolgere in maniera adeguata il suo ruolo di alternativa di governo in potenza.

Prima di tutto pare il caso di partire con una notazione di carattere stilistico relativa all'impiego del termine opposizione all'interno degli statuti regionali e cioè ci si potrebbe chiedere se esso sia generalizzato oppure no. La risposta al quesito conduce inevitabilmente ad optare per la seconda risposta, perché negli statuti regionali ad oggi approvati si riscontra un impiego pressoché indifferenziato dei termini opposizione/i e minoranza/e sia al singolare che al plurale all'interno degli statuti regionali. Se la specificazione appena fatta può sembrare semplicistica e al massimo un elemento di colore con riferimento alla scarsa accuratezza delle disposizioni contenute negli statuti regionali, in realtà la questione assume un'importanza tutt'altro che marginale perché può costituire un'utile cartina di tornasole delle difficoltà che tutt'ora persistono all'interno della classe politica regionale nel ridefinire il ruolo delle istituzioni alla luce di un'impostazione maggioritaria della forma di governo.

Ma prima di tutto è il caso di fare un passo indietro per cercare di far chiarezza sull'impiego di termini non fungibili quale minoranza e opposizione, sia al singolare che al plurale. La «minoranza» è composta dall'insieme (quindi con un approccio di tipo quantitativo) di tutte quelle forze politiche che non siano maggioranza all'indomani delle elezioni quindi, in altre parole, tutti i consiglieri che non siano stati eletti in liste collegate con il candidato presidente risultato vincitore. Con il termine «opposizioni» si fa invece esplicito riferimento a tutte le singole componenti la «minoranza», mentre con «minoranze» si guarda sia alle singole componenti della minoranza, sia alle minoranze di altro genere, quale quelle di tipo linguistico o religioso, per esempio. L'«opposizione» risulta invece essere il partito o la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, cioè numericamente più consistente, quindi presumibilmente suscettibile di competere per divenire maggioranza nella successiva legislatura. E qui ci riagganciamo al lato quantitativo dell'opposizione che abbiamo precedentemente individuato. Tuttavia il termine «opposizione» ha anche un significato di tipo strettamente giuridico³⁸, poiché il dato quantitativo – riferito quindi al fatto di non essere maggioranza – viene integrato dal ruolo specifico che essa è chiamata a svolge-

³⁸ V. *amplius* MANZELLA A., voce *Opposizione parlamentare*, in Enc. giur., vol. XXI, Roma, 1990

re. Un ruolo cioè di opposizione all'indirizzo politico espresso dalla maggioranza, da cui consegue un'attività volta al controllo dell'azione della Giunta e alla formulazione ed esternazione di un indirizzo politico alternativo, temporaneamente solo virtuale, ma volto al presentarsi all'elettorato come alternativa reale di governo in una prospettiva di alternanza.

Il problema dell'Opposizione contiene quindi in sé la necessità di una sua coesione tendenzialmente costante nel corso della legislatura, affinché, alla stregua della maggioranza, siano chiaramente individuabili da parte degli elettori i partiti che ne fanno parte e quali sono i progetti alternativi che propugnano. Per cui l'obiettivo principale ai nostri fini, accanto alla tutela di tutte le minoranze, è la valorizzazione dell'opposizione in chiave di alternanza³⁹, che passa necessariamente per il suo riconoscimento e la sua istituzionalizzazione⁴⁰.

Quest'ultima risulta soggettivamente individuabile, infatti, solo nel momento elettorale grazie ad un sistema di elezione d'impianto prevalentemente maggioritario e al seggio garantito per il candidato arrivato secondo: che dovrebbe costituire un vero e proprio embrione di statuto dell'opposizione, nell'implicita aspettativa che la coalizione che lo ha sostenuto alle urne possa poi sostenerlo quale leader di governo alternativo.

Invece, nel momento della strutturazione della rappresentanza all'interno dei Consigli, sia la maggioranza sia l'opposizione non vengono riconosciuti come soggetti e si dissolvono nei vari gruppi corrispondenti ai partiti che hanno appoggiato il candidato risultato vincitore o sconfitto. Ma mentre la maggioranza tende naturalmente a presentarsi coesa attorno al Presidente della Giunta grazie alla regola del *simul stabunt simul cadent*, l'opposizione rischia, senza un qualche supporto istituzionale, di ritrovarsi frammentata e quindi incapace di svolgere la sua funzione oppositoria nei confronti del governo attraverso la formulazione un progetto politico alternativo e omogeneo. Per questo, il riconoscimento dell'opposizione consiliare può essere considerato un passaggio fondamentale ai fini del riequilibrio di una forma di governo altrimenti schiacciata sull'asse maggioranza-giunta: il primo passo verso la costituzione di un vero e proprio Statuto dell'opposizione da

³⁹ DE VERGOTTINI G., voce *Opposizione parlamentare*, in Enciclopedia del Diritto, XXX, Milano, 1980

⁴⁰ Su cui si veda il recente PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi Statuti regionali*, in Quaderni regionali, n. 1/2006.

completarsi tramite il conferimento di appositi strumenti ispettivi e di controllo nei confronti dell'operato della Giunta.

Per chi consideri l'individuazione dell'opposizione e del suo conseguente ruolo istituzionale come un passo fondamentale per assicurare la permanenza di una effettiva separazione dei poteri nei sistemi democratici moderni⁴¹, non pare infatti possano sussistere forti dubbi sulla necessità di stabilizzare l'opposizione consiliare. Nella nuova forma di governo regionale non si rintraccia infatti una separazione rigida tra i poteri esecutivo e legislativo, che prevede quindi un rapporto conflittuale e triadico tra la giunta e il consiglio e all'interno di questo tra la maggioranza e le opposizioni, bensì si dovrebbe ricercare, per ovvi equilibri sistemici e necessità di funzionamento, di disciplinare l'assetto istituzionale in modo da perseguire lo spostamento dei pesi e dei contrappesi che miri a delineare un assetto duale e integrato maggioranza (giunta) e opposizione (giunta-ombra)⁴². Non paiono infatti pienamente fondate le critiche di coloro⁴³ che vedono il nostro sistema come troppo frammentato per poter reggere un confronto costante fra la maggioranza e l'opposizione e di conseguenza paventano il rischio di rigidità che complichino la vita istituzionale delle nostre regioni a causa dell'im maturità del sistema politico regionale. Appare infatti, dal comportamento degli elettori così come dalle strategie portate avanti dagli attori politici, che la dinamica bipolare si sia andata via via rafforzando nel corso degli anni, in particolar modo a livello regionale (come dimostrano i dati elettorali relativi alle elezioni 2005, che vedono al di sopra del 95% nella maggioranza delle regioni i due maggiori schieramenti). Si tratta a questo punto, al contrario, di prevedere a livello istituzionale delle regole che incentivino il comportamento bipolare dei partiti anche dopo il momento elettorale, eliminando i molti strabismi presenti nelle legislazioni elettorali ma allo stesso tempo temperando lo schiacciamento sull'asse maggioranza-opposizione della forma di governo regionale.

⁴¹ DE VERGOTTINI G., *voce Opposizione...* Op. Cit.

⁴² In merito v. anche i recenti PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione...* Op. Cit. e PETRILLO P., *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione "parlamentare"?*, in Quad. Cost, n. 4/2005

⁴³ GENNUSA M. E., *Lo "statuto" dell'opposizione*, in Le istituzioni del federalismo, n. 1/2001

3.2 L'opposizione negli statuti regionali

Alcune disposizioni che mirano a costituire uno statuto dell'Opposizione si riscontrano tuttavia in alcuni degli statuti recentemente approvati.

Gli statuti di alcune regioni – Basilicata (23), Campania (34.7), Toscana (10.2) e Veneto (45.4) – hanno comunque cercato di incentivare la coesione post-elettorale dell'opposizione, prevedendo l'istituzione di un portavoce unitario. La differente forza vincolante delle loro previsioni è però sostanziale. Lo statuto che presenta la formula più definita è quello toscano poiché specifica che il portavoce debba essere espresso dall'opposizione, intesa come la minoranza consiliare numericamente più consistente. Neutra pare la disposizione contenuta nella bozza di statuto veneto, mentre la bozza della Basilicata si limita a prevedere il portavoce delle opposizioni (al plurale). Foriera di interessanti sviluppi, anche se ambigua, pare invece la disposizione contenuta nello statuto campano che prevede l'istituzione della figura del relatore di minoranza (34.7), se letta in combinato con l'inserimento dell'obbligo di dichiarazione di appartenenza alla maggioranza o all'opposizione cui sono sottoposti i consiglieri (34.1). La figura di un relatore di minoranza, anche se in commissione, è invece disciplinata dallo statuto emiliano-romagnolo, su richiesta di consiglieri rappresentanti un quinto dei voti assegnati in Commissione (50.3). In relazione a tale aspetto si possono formulare due ordini di considerazioni, una di carattere sostanziale, una di carattere formale. Rispetto alla prima, non basta prevedere la figura del portavoce dell'opposizione affinché questa coincida necessariamente con il *leader* politico effettivo dell'opposizione, inteso come il presidente della Giunta-ombra, cioè come il *leader* della coalizione uscita sconfitta dalle urne che, compatta, si prepara ad affrontare la legislatura formulando un indirizzo politico alternativo. A poco servirebbe, infatti, un portavoce privato di un qualsiasi peso politico all'interno della coalizione di cui fa parte. Riguardo al secondo aspetto preoccupano invece i rinvii ai regolamenti consiliari della disciplina relativa alle loro funzioni.

Sarebbe stato auspicabile infatti disciplinare direttamente con norme statutarie gli strumenti messi a disposizione dell'opposizione, per garantirle di assumere una fisionomia definita e coerente con il nuovo ruolo che è chiamata ad assumere. Così facendo i riformatori regionali hanno invece evitato di affrontare il problema, semplicemente spostandolo temporalmente, con il rischio di svuotare di contenuto le poche previsioni statutarie che sono an-

date in tal senso. Dal punto di vista definitorio, tuttavia, solo la regione toscana ha compiuto uno sforzo, chiarendo che l'opposizione è intesa come la minoranza maggiormente rappresentativa. E che quindi nel nostro contesto ha la concreta possibilità di porsi come alternativa di governo. Tuttavia ciò che viene previsto nello statuto toscano non è di per sé sufficiente. Nulla assicura infatti che tale portavoce (*nomen omen*) sarà in realtà il vero leader dell'opposizione, inteso come il presidente della giunta alternativa attorno a cui ruota una maggioranza coesa che formula un indirizzo di governo alternativo. Questo infatti da solo non basta, senza adeguati strumenti. Ma il caso toscano è, mi venga concesso un ahimè, *sui generis*, come vedremo nel prosieguo del lavoro.

Da quanto appena visto, una prima considerazione che si può trarre è la seguente: analizzando le norme che incentivano la coesione dell'opposizione consiliare (e quindi la sua stessa esistenza in consiglio), non si ha la certezza che si possa parlare di opposizione nel momento successivo a quello elettorale.

Passeremo ora, in maniera agli strumenti esplicitamente previsti, senza delegare in bianco al regolamento del consiglio, dai testi statutari, suddividendoli in due parti: strumenti e contropoteri.

Rispetto ai primi, alcuni statuti fissano come contenuto necessario degli statuti regionali le garanzie per l'opposizione nella programmazione dei lavori consiliari per quanto riguarda gli spazi e i tempi per la discussione dei progetti di legge (così all'art. 10.1 dello statuto toscano, all'art. 49 del testo umbro e all'art. 43.1 del progetto veneto) e l'inserimento di argomenti o proposte di legge nell'ordine del giorno del consiglio (così lo statuto campano, all'art. 34.4). Allo stesso modo sono importanti le disposizioni che prevedono garanzie per l'opposizione con riferimento ai tempi per l'esercizio del sindacato ispettivo, contenute negli statuti delle regioni Campania (34.3), Piemonte (94.2) e Toscana (10.1). È pure da notare l'art. 31.3 dello statuto campano che, con riferimento a interrogazioni, interpellanze, mozioni e interrogazioni a risposta immediata, prevede che il regolamento consiliare garantisca spazio adeguato alle iniziative dell'opposizione. In questo caso, tuttavia, non pare insensato lasciare ai regolamenti consiliari la disciplina degli ulteriori concreti strumenti da conferire all'opposizione una volta in consiglio. Tuttavia un minimo di tutela statutaria, come avviene in alcuni ordinamenti, è sicuramente un importante,

anche se non esaustivo, indicatore dell'importanza che assume il riconoscimento di un ruolo fondamentale all'opposizione parlamentare.

Un altro strumento importante conferito alle Opposizioni sono la possibilità di richiedere, e concretamente ottenere, l'istituzione di commissioni di inchiesta. Lo Statuto Toscano ha previsto (21.2) che le possano essere istituite senza voto consiliare quando ne facciano richiesta almeno un quinto dei membri del consiglio (esisteva comunque già nel vecchio statuto). Nel successivo comma si nota tuttavia come questa prerogativa venga mitigata da un tetto massimo di 2 commissioni di inchiesta che possono essere istituite senza il voto consiliare. Gli statuti che prevedono norme analoghe, ma con soglie più elevate, sono quello umbro (richiesta di almeno 1/3 dei membri, 54.2) e quello ligure (richiesta del 40% dei membri, 26.3). Originale è invece la previsione di cui all'art. 34, c. 1 dello statuto campano, che prevede l'abbassamento del *quorum* ad un terzo per l'istituzione di una commissione di inchiesta nel caso ne faccia richiesta uno dei gruppi di opposizione. In tal caso sarebbe comunque utile prevedere a livello statutario non solo che le commissioni di inchiesta siano presiedute da membri dell'opposizione (come fanno la maggior parte degli articolati) ma anche che vengano presiedute da un membro della maggioranza qualora siano richieste dall'opposizione. In tal modo cercando di rendere equilibrato e credibile il loro impiego.

Infine, lo statuto della regione Lazio prevede uno strumento singolare, cioè che possa essere conferita ad un terzo dei componenti il consiglio (68.7) la possibilità di richiedere al Comitato di garanzia statutaria un controllo in via preventiva sulla conformità delle leggi regionali allo statuto (68.6, lett. b). È previsto che in caso di parere negativo, il consiglio possa riapprovare il progetto in questione solo con l'aggravio della maggioranza assoluta (68.8). Tale norma è stata recentemente avanzata da alcuni esperti con riferimento al livello nazionale (v. in particolare il progetto ISLE, *Norme per uno statuto dell'opposizione*), anche se in ambito regionale pare ancora prematuro prevedere quale sarà il suo impatto, vista l'indeterminatezza quanto al ruolo che effettivamente svolgeranno le cd. "corti costituzionali regionali" disciplinate da molti statuti.

3.3 L'opposizione nei regolamenti consiliari

Importanti norme statutarie rischiano, senza la dovuta concretizzazione in norme regolamentari, di risolversi in soluzioni di cosmesi istituzionale, soprattutto quando si sia di fronte a forti innovazioni statutarie, almeno apparenti, che richiedono, oltre ad una revisione puntuale, una lettura sistematica delle previsioni regolamentari ed un conseguente adattamento ad ampio spettro.

Il regolamento consiliare, infatti non è solamente uno strumento attraverso il quale rendere più efficienti i processi decisionali interni all'organo e più efficace il ruolo dello stesso, ma anche di un'ulteriore sede nella quale definire e specificare gli equilibri della forma di governo regionale nel suo complesso, così come ridisegnata dal nuovo statuto regionale.

Nel panorama delle norme regolamentari ad oggi novellate si rintracciano tuttavia tre articolati che ci forniscono spunti di interesse, anche se si è costretti ad allargare il campo di analisi, rispetto al campione di regioni che si è scelto all'inizio di analizzare: limitandoci alle regioni a statuto ordinario si riscontrerebbe infatti solamente un caso basandosi sul quale si può effettivamente parlare di statuto dell'opposizione.

Prima di tutto pare opportuno soffermarsi sul nuovo regolamento della regione Friuli Venezia Giulia (approvato il 6 ottobre 2005), il quale prevede la possibilità di costituire una coalizione di gruppi, tramite dichiarazione dei loro presidenti (art. 12). In questo caso non si è di fronte ad una disposizione volta all'individuazione diretta di maggioranza e opposizione, ma vengono poste le basi affinché ciò divenga realizzabile. Sarebbe così possibile almeno risolvere il problema, precedentemente richiamato, della frammentazione dell'opposizione tramite la trasposizione, peraltro facoltativa, in sede consiliare della dialettica fra le coalizioni che si sono confrontate alle urne, grazie alla bipolarizzazione della competizione politica.

Vi è poi la peculiare esperienza toscana – l'unica a dire il vero che avremmo dovuto ricomprendere nella presente analisi – che direttamente in Statuto (art. 10.2) esplicitamente definisce l'opposizione come la coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa. Il Consiglio toscano è attualmente ancora impegnato nella fase di elaborazione del nuovo regolamento interno, anche se nel frattempo ha introdotto delle modifiche per rendere direttamente applicative alcune norme statutarie: per quanto ci riguarda, l'innovazione più significativa consiste nell'atto formale attraverso il quale

viene individuato il Portavoce dell'opposizione, una dichiarazione congiunta dei presidente dei gruppi che intendono esprimerlo (art. 14bis, introdotto il 17 febbraio 2005). Senza un'individuazione a monte dell'opposizione, la forzatura concettuale rischia nondimeno di divenire evidente: nonostante lo statuto direttamente riconosca sia le coalizioni sia l'opposizione (e la definisca), di queste ultime, per lo meno dal punto di vista soggettivo, non vi è ancora traccia nel regolamento, mentre l'individuazione dei soggetti che la compongono, così come della coalizione di cui implicitamente si riconoscono parte, deriva da una circostanza di tipo oggettivo e cioè dalla dichiarazione congiunta dei capigruppo che intendano aderirvi.

Pare infine di particolare interesse la disposizione contenuta nel regolamento campano (art. 14, modificato il 21 giugno 2005, ancora vigente il vecchio statuto) con la quale viene posto l'obbligo per i consiglieri di dichiarare la loro appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. In tal modo tuttavia si corre il rischio di irrigidire eccessivamente il quadro bipolare, sovrapponendo due concetti non coincidenti come minoranza (che comprende dal punto di vista quantitativo tutte le forze politiche non di maggioranza) e opposizione (che si riferisce esclusivamente a quelle che si pongono come reale alternativa di governo) tagliando quindi fuori le forze politiche che intendessero collocarsi al di fuori della dinamica bipolare.

CAPITOLO IV

Gli organi delle Regioni, fra continuità ed innovazione

1. Il potere esecutivo negli ordinamenti regionali

1.1 Le funzioni, tra Presidente e Giunta

Ai fini della forma di governo, così come l'abbiamo interpretata, non tutte le funzioni che gli statuti conferiscono alla Giunta o al suo Presidente rilevano in maniera determinante: le uniche che hanno un impatto diretto e forte su di essa sono quelle che prevedono compiti formali – ad esempio l'obbligo di presentarsi davanti al Consiglio per la presentazione del programma – o l'attribuzione di poteri reali (come la potestà regolamentare), mentre le altre non sembrano mutare in maniera sensibile né le dinamiche della forma di governo, né tanto meno il modello introdotto. Per cui alcune di esse sono state già trattate con riferimento alla forma di governo in senso stretto (v. *supra* II.3), altre lo saranno con riferimento ai poteri decisionali (cfr. *infra* IV.1), ma non pare opportuno dedicare un intero paragrafo all'analisi delle altre competenze contenute negli elenchi degli statuti.

Se queste considerazioni valgono per le attribuzioni del Presidente e della Giunta, lo stesso non si può dire per quanto riguarda il Consiglio regionale: in genere si riscontra infatti una diffusa e minuziosa elencazione delle funzioni del Consiglio – le più varie, e talvolta fantasiose – mentre la Giunta è trattata in maniera residuale¹. Per cui sarà interessante in certi casi andare ad analizzarne alcune con riferimento al Consiglio, come cartina di tornasole del tentativo – invero non sempre coerente perché spesso privo di una linea direttrice – dei Consigli regionali di recuperare, tramite gli statuti regionali, quel ruolo di centralità che si sono visti erodere (o meglio, questo è quello che comunemente viene sostenuto) a favore della Giunta in seguito all'elezione diretta del presidente di quest'ultima.

¹ Dello stesso avviso è FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006, di prossima pubblicazione

1.2 La composizione e il funzionamento della Giunta

Prima di tutto pare opportuno brevemente ripercorrere i punti salienti fissati dalla Costituzione ed interpretati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alle caratteristiche che la Giunta regionale deve necessariamente presentare. Il primo punto fermo, che costituisce una netta cesura rispetto al passato è l'art. 121, il quale fornisce due precise indicazioni: l'organo esecutivo della Regione è la Giunta (art. 121.3), la cui politica è diretta dal suo Presidente, al quale ne va attribuita anche la relativa responsabilità (art. 121.4). Infine, l'art. 122.5 specifica che in caso di elezione diretta, vada attribuito al Presidente della Giunta il potere di nomina e di revoca degli assessori regionali. Si rileva infine che gli assessori regionali, secondo il novellato testo costituzionale, non costituiscono dei veri e propri organi della regione.

Avendo tutte le regioni in oggetto optato per una forma di governo ad investitura diretta dell'esecutivo regionale, infine, tutte le disposizioni di cui sopra dovranno trovare applicazione all'interno dei nuovi statuti: ne deriva una configurazione dell'organo esecutivo regionale come strutturato su base gerarchica, in cui il presidente non è più un *primus inter pares* nei confronti degli altri assessori, bensì viene a configurarsi come il vero e proprio centro di propulsione della politica della giunta. A quest'ultima nel suo complesso, composta da assessori nominati dallo stesso presidente, spetta tuttavia il potere esecutivo.

All'interno di questi margini, le regioni possono tuttavia inserire delle varianti, che mirino a rafforzare da un lato la collegialità dell'organo esecutivo nel suo complesso, dall'altro la sua monocraticità².

² Per una prima ricostruzione dei margini entro i quali le regioni possono muoversi nel modulare la composizione e il funzionamento della giunta regionale, si v. in particolare FUSARO C. e STROPPIANA L., *Perfezionare la "forma di governo della transizione". Composizione e collegialità della Giunta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2001, pp. 29-56. L'analisi presentata, nonostante la ricerca sia stata condotta ben prima del concreto inizio dell'opera di riforma degli statuti, mostra una forte tenuta anche nei confronti della giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento al divieto di inserire una fiducia iniziale per la forma di governo *standard* e la preclusione della possibilità di inserire l'istituto della sfiducia individuale nei confronti degli assessori (cfr. *supra*, in particolare II.1). La Consulta ha invece dato diverse indicazioni in riferimento alla delicata questione delle incompatibilità esterne, riconducendole all'interno della potestà legislativa (elettorale) anziché statutaria (sentt. n. 378 e 379 del 2004)

A livello iniziale pare tuttavia opportuno procedere con l'analisi di quelle disposizioni contenute negli statuti regionali che fissano dei limiti per la composizione della Giunta, che non influenzano direttamente (se non in maniera marginale) il grado di collegialità che il suo funzionamento andrà assumendo nel tempo.

In genere il rapporto fra la dimensione della Giunta e quelle del Consiglio (cfr. *infra*, IV.2) è pari ad $1/4^3$, salvo le previsioni contenute nello statuto emiliano-romagnolo e toscano, che lo fissano ad un massimo di circa $1/5$ (12 su 65 per l'Emilia-Romagna; $14/65$ per la Toscana⁴), mentre il solo statuto marchigiano non prevede un tetto alla dimensione del Consiglio regionale. La previsione di un tetto massimo agli assessori poteva costituire un utile strumento per evitare che il ruolo del Consiglio regionale venisse svuotato dal coinvolgimento di troppi suoi membri nelle attività di governo, stante in particolare il numero ristretto dei componenti delle assemblee elettive: ciò era evidente in considerazione del fatto che nel previgente sistema, gli assessori erano necessariamente parte del Consiglio. Con il nuovo assetto istituzionale il rilievo che assume tale disposizione viene nettamente ridimensionato⁵ per tre ordini di considerazioni. Prima di tutto perché vi è la possibilità di inserire anche assessori esterni, che non siano cioè membri del Consiglio, poi perché vi è la possibilità di prevedere l'istituto della supplenza o dell'incompatibilità funzionale fra cariche di governo e cariche rappresentative e, infine, perché in maniera pressoché generalizzata, gli statuti hanno provveduto ad ampliare la loro dimensione numerica (ma su questo v. *infra* 2.2). In realtà alcune ragioni che possono giustificare tale previsione permangono, con particolare riferimento al fatto che nessuno dei casi di studio analizzati presenta l'istituto dell'incompatibilità – in seguito alla dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni statutarie emiliano-romagnola (art. 45) e umbra (art. 66) che la prevedevano (cfr. *supra* II.1.2 e II.2) e la sua assenza nelle leggi elettorali regionali ad oggi approvate – mentre uno solo degli articolati (toscano) prevede la supplenza. Per cui, a

³ Calabria: da otto a dieci assessori (su 50), escluso il vicepresidente (art. 35); Lazio: massimo 16 (su 70) vicepresidente incluso (art. 45); Liguria: massimo dodici (su 50), vice incluso (art. 41); Piemonte: massimo quattordici (su 60), vice compreso (art. 55); Puglia: massimo superiore a un quinto dei consiglieri assegnati alla Regione, vice compreso (art. 43); Umbria: massimo nove (su 36) (art. 67).

⁴ Emilia-Romagna (art. 45); Toscana (art. 35)

⁵ Come rileva Fusaro, il quale ritiene che previsioni di tal tipo assumono «uno scarso rilievo, se non tipo falso moralistico (non avere “troppi” assessori)», *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006, di prossima pubblicazione

meno che non si sia di fronte a giunte prevalentemente composte da assessori esterni, il problema comunque persiste, nonostante appaia di impatto notevolmente affievolito in ragione anche dell'ampliamento dei Consigli.

La disposizione contenuta nello statuto calabrese che limita la possibilità di nominare assessori esterni a due, porta infatti a ritenere opportuno l'inserimento – come poi di fatto è stato fatto – di un tetto massimo alle dimensioni della Giunta, poiché in questo caso la quasi totalità degli assessori saranno impegnati anche nell'attività consiliare.

Come accennato in precedenza, l'impatto di una tale previsione viene ridotto nel caso toscano poiché lo statuto (e nei dettagli la legge elettorale), anziché disporre l'incompatibilità *tout court*, prevede infatti l'istituto della supplenza (v. *supra* III.1.3). Per quanto qui direttamente rileva tale disposizione evita comunque a monte il problema di una sottrazione eccessiva di risorse umane dal consiglio regionale conseguente ad un'eccessiva dimensione della giunta stessa.

In termini più ampi, l'istituto della supplenza tende ad accentuare la collegialità della giunta regionale, anziché rafforzarne l'accentramento verticistico, dal momento in cui rende sicuramente meno ricattabili – ovviamente rispetto alla previsione dell'incompatibilità secca – i consiglieri regionali e per questo motivo meno sottoposti all'azione disciplinante del Presidente della Giunta. A condizione che il Presidente non ritenga opportuno, o sia nelle condizioni di farlo, dar vita ad una giunta regionale composta di soli assessori esterni. La disposizione toscana garantisce comunque al Consiglio una piena funzionalità, che consegue dal poter disporre in linea teorica sempre, di tutti i consiglieri che lo compongono.

Accanto alle disposizioni che abbiamo appena visto, val la pena di ricordare – a titolo prevalentemente informativo, visto il loro scarso rilievo pratico – le previsioni contenute nello statuto calabrese, emiliano-romagnolo e toscano, con le quali viene previsto un numero minimo di assessori, da cui pare potersi trarre l'obiettivo di garantire un minimo di collegialità alla Giunta stessa e/o di garantirle la possibilità minima di funzionare.

In sintesi, ad oggi non è possibile prevedere un grado maggiore o minore di collegialità delle giunte regionali. Le varianti introdotte paiono del tutto marginali – salvo il caso calabrese che limita il numero degli assessori esterni – nel migliore dei casi, nel peggiore mirano a curare un male che nell'attuale sistema istituzionale non si presenta con le caratteristiche di necessità che invece erano presenti nel passato assetto istituzionale. Allo stes-

so tempo la strada dell'introduzione dell'incompatibilità funzionale non è stata nei fatti percorsa, se non con l'impiego di uno strumento normativo considerato dalla Corte non legittimato a farlo, o attraverso l'introduzione della supplenza, che produce effetti sostanzialmente diversi.

Con riferimento alla composizione della giunta, assumono invece un rilievo importante quelle disposizioni che mirano a garantire quote di genere all'interno della stessa. Lo statuto regionale che interviene sul punto in maniera più sensibile è quello laziale, il quale, oltre a disporre che venga assicurata un'equilibrata presenza dei due sessi, stabilisce che debba essere «tale che il numero degli assessori appartenenti allo stesso sesso non sia superiore ad undici» (art. 45): oltre l'apparenza, tuttavia, la vincolatività di una tale norma pare tuttavia sfuggente, visto che anche nel caso estremo di una giunta composta dal numero massimo previsto per statuto non garantirebbe comunque una presenza equilibrata, essendo comunque il rapporto fra i due sessi comunque sempre maggiore di due a uno.

Rispetto tuttavia alla generale assenza di norme di genere o alla presenza di disposizioni che in linea generale garantiscono la rappresentanza di entrambi i sessi (art. 7, St. Marche) o una presenza equilibrata di uomini e donne (art. 67.4), lo statuto laziale è quello che maggiormente tenta di garantire una rappresentanza se non equilibrata, almeno sensibile, di entrambi i sessi. Infine, pare opportuno sottolineare la circostanza secondo la quale la lista degli assessori viene presentata assieme al programma di governo nella quasi totalità degli statuti attualmente in vigore, ricordando – e rinviando per maggiori approfondimenti a *supra* II.4 – che su questa il Consiglio non può esprimersi se non con strumenti di tipo politico, così come non può, in un momento successivo, procedere a sfiduciare i singoli componenti della giunta (*cfr* II.1).

Alla luce delle disposizioni contenute negli statuti regionali non è ad oggi possibile individuare delle indicazioni ragionevolmente fondate circa la strutturazione delle giunte regionali in maniera più presidenzialista (sul modello degli Stati Uniti) o più marcatamente collegiale, tenendo comunque in considerazione la gerarchizzazione che di per sé il testo costituzionale introduce. Le variabili interne ai modelli dipenderanno a questo punto dalla concreta strutturazione dei sistemi partitici regionali per quanto riguarda il rapporto fra i presidenti e i singoli assessori: ragionevolmente, maggiore sarà la legittimazione e la forza del Presidente, minore saranno i tentativi di quest'ultimo di accentrare sulle sue mani la politica della giunta; al contra-

rio, minore sarà la sua forza, maggiore potrà essere il grado di delega di funzioni e competenze – ovviamente nei limiti posti dalla Costituzione e dagli statuti – agli altri assessori.

Allo stesso modo, maggiore sarà la capacità del consiglio regionale di rendere snelli, tempestivi ed efficaci i procedimenti decisionali regionali, sia quelli di iniziativa di giunta (in genere nettamente predominanti rispetto agli altri, per lo meno per quanto riguarda l'attività legislativa) sia del Consiglio, minore sarà il grado di separazione fra questi due organi⁶.

Ma tutte le considerazioni fin qui svolte necessitano delle prassi per poter assumere un grado sostenibile di serietà, per cui al momento ci si limita a sostenere la loro probabilità, ovviamente evitando qualsiasi tipo di pretesa prescrittiva.

2. Il Consiglio regionale: struttura e ruolo

2.1 La funzione del consiglio regionale, secondo gli statuti

Con riferimento alle attribuzioni del Consiglio regionale, tutte le Regioni – con la sola eccezione della Liguria (art. 16.3) del Piemonte (art. 28) – hanno riempito i rispettivi statuti di liste lunghissime di competenze, anche le più minute, tentando di rendere il più possibile autorevole il Consiglio nei confronti della Giunta.

Non pare tuttavia a chi scrive potersi sostenere che tali attribuzioni costituiscano un vero e proprio rafforzamento del primo a discapito della seconda – salvo ovviamente quelle che attribuiscono competenze formali, sulla stessa linea di quanto previsto per la Giunta – ma potranno al massimo avere un qualche (in verità molto limitato) rilievo dal punto di vista interpretativo.

L'esempio più significativo è costituito dall'attribuzione del potere di determinare l'indirizzo politico alla Giunta o al Consiglio. Si nota infatti come si tenti di riportare tale funzione al Consiglio stesso, visto come organo che non solo concorre alla sua determinazione (Emilia-Romagna e Lazio) o coerentemente lo «svolge» (Marche, Piemonte e Puglia), ma in taluni casi lo

⁶ In merito, vedi ad esempio le considerazioni intuitive di BIN R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Idf*, n. 1/2001.

indica (Toscana e Umbria) fino addirittura a definirlo (Calabria). Questa differenziazione pare a volte coerente, in altri casi molto meno, con il dettato costituzionale e le corrispondenti previsioni statutarie, ma ancor più sembra poter trovare difficoltosa applicazione concreta, tenendo conto del fatto che l'individuazione del vero titolare del potere di indirizzo politico sarà da un lato possibile in maniera fondata solo dopo che le prassi delle singole regioni consentiranno di lavorare su dati sedimentati, dall'altro spetterà alla dottrina, (ma dal punto di vista descrittivo, financo in linea prospettica), ma partendo da dati normativi che di certo non si lasciano imbrigliare da disposizioni di principio come quelle appena viste.

Più coerenti con il ruolo che il consiglio regionale dovrà, almeno in linea teorica, assumere nel tempo sono quelle disposizioni che lo vedono come sede della rappresentanza della comunità regionale (Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia e Toscana).

2.2 La composizione del Consiglio regionale

Quanto alle regole poste per la composizione dei consigli regionali già si è detto nel capitolo precedente (cui si rinvia: cfr *supra* III.1), sia con riferimento alla normativa elettorale, sia per quanto riguarda la strutturazione della rappresentanza nel momento post-elettorale.

Ci concentreremo in questa sede sulla struttura delle commissioni consiliari, con particolare riferimento alle disposizioni che prevedono la presenza della giunta in Consiglio e quelle poste a tutela delle prerogative del Consiglio stesso.

Prima di tutto pare però opportuno soffermarsi brevemente su alcune considerazioni relative alla mutata dimensione dei consigli regionali. Mentre infatti nel previgente assetto istituzionale la loro entità numerica era disciplinata direttamente dalla legge statale – la quale fissava delle soglie variabili a seconda della popolazione residente – con la riforma costituzionale questa è rientrata a pieno titolo fra le competenze piene delle regioni, da disciplinarsi tramite la fonte statutaria.

La maggioranza delle regioni hanno deciso di ampliare il numero dei propri consiglieri, come mostra la tabella riportata sotto:

TAB. 1. *Variazione della dimensione dei Consigli in seguito all'entrata in vigore dei nuovi Statuti*

Regione	Dimensione dei Consigli secondo la l. n. 108/1968	Dimensione dei Consigli secondo i nuovi Statuti	Variatione
Calabria	40	50	+ 10
Marche	40	43 (42 consiglieri, più il presidente)	+3
Emilia Romagna	50	65	+ 15
Lazio	60	70	+ 10
Liguria	40	50	+ 10
Piemonte	60	60	=
Puglia	60	70	+ 10
Toscana	50	65	+ 15
Umbria	30	36	+ 6

Come si nota dalla tabella, con la sola esclusione dello statuto piemontese, tutti gli altri hanno previsto un sensibile aumento del numero dei consiglieri regionali, che va da un minimo di 3 (Marche) ad un massimo di 15 (Emilia Romagna e Toscana). La giustificazione tecnica ad un tale aumento esiste e corrisponde alla necessità di far fronte ad una serie di competenze legislative maggiori, in seguito alla redistribuzione del potere legislativo dallo stato alle regioni operato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. A ciò si potrebbe aggiungere, pur con i dovuti distinguo di cui abbiamo parlato in precedenza, la necessità di rendere comunque funzionale il consiglio regionale a fronte del mancato inserimento dell'incompatibilità fra i membri della giunta e quelli del Consiglio e, infine, la necessità di garantire una maggiore rappresentatività delle assemblee regionali.

Queste considerazioni paiono tuttavia di scarso rilievo se le si considera in un'ottica sistemica complessiva, in particolar modo per una regione come la Toscana, che somma un sensibile aumento del numero dei consiglieri con la previsione della supplenza, che consente di ovviare ai supposti problemi conseguenti sia ad uno svuotamento del consiglio ad opera della giunta, sia che questa abbia effetti perniciosi sui procedimenti decisionali di fronte all'aumentato numero degli ambiti sui quali le regioni sono chiamate a legiferare.

In realtà l'aumento pare dettato da considerazioni di carattere prettamente politico, e cioè garantire maggiori possibilità di accesso per le forze politiche alle cariche rappresentative e in parte compensare gli effetti distorsivi della rappresentanza determinati dalle legislazioni elettorali introdotte, che presentano un taglio marcatamente maggioritario, non tanto per quanto riguarda la base sulla quale si attribuiscono i seggi (per l'80% proporzionale con preferenze in collegi corrispondenti alle Province), ma soprattutto per l'attribuzione del premio di maggioranza che fisiologicamente riduce la proiettività complessiva del sistema⁷.

Tale ultimo effetto risulta particolarmente pernicioso se si tiene conto delle caratteristiche che connotano in maniera marcata i sistemi elettorali regionali, i quali presentano come principale difetto quello di garantire il perpetuarsi di una costante frammentazione infracoalizionale, tramite la presenza di soglie di sbarramento agilmente superabili e la struttura proporzionale su cui poggia l'impianto maggioritario che le caratterizza (cfr. *supra* III.1). Aumentare i seggi in palio in queste condizioni è senz'altro un altro modo per incentivare la frammentazione anziché cercare di contenerla entro limiti accettabili.

2.2.1 La struttura delle commissioni consiliari

Tutti gli statuti attualmente entrati in vigore rinviano per il numero delle commissioni consiliari permanenti alle disposizioni contenute nei rispettivi regolamenti consiliari. L'unica eccezione è costituita dalla regione Emilia-Romagna, che, oltre a prevedere l'istituzione della commissione Bilancio e affari istituzioni dispone direttamente che la sua presidenza debba essere attribuita alle opposizioni (art. 38.2)⁸.

Prima di tutto pare opportuno focalizzare la nostra attenzione sulle disposizioni previste per la composizione delle commissioni consiliari. Gli statuti in genere si limitano a stabilire dei criteri di massima, ma in taluni casi vincolano in maniera decisiva la futura attività del consiglio. È questo il caso, ad esempio, dello statuto calabrese (art. 28.2) che prevede, oltre al criterio della proporzionalità fra i gruppi presenti nelle commissioni e in Consiglio,

⁷ Queste considerazioni valgono in particolar modo per lo statuto toscano. Ma su questo confronta le considerazioni svolte *supra* III.1.3.

⁸ Tale disposizione si pone comunque in linea di continuità con il precedente statuto emiliano-romagnolo, che già prevedeva l'attribuzione della presidenza alla minoranza consiliare.

anche che all'interno delle prime siano comunque presenti tutti i gruppi: come abbiamo visto in precedenza (*cf. supra* III.2.2) lo statuto calabrese, ripreso dal nuovo regolamento consiliare, prevede la possibilità di costituire anche gruppi monocellulari – la quale diviene alquanto probabile alla luce delle peculiari caratteristiche del sistema politico della regione – il che di per sé rischia di condurre alla costituzione da un lato di macrocommissioni, dall'altro a rallentare notevolmente i processi decisionali e/o a svilire l'attività istruttoria a causa della necessaria appartenenza di uno stesso consigliere, nella migliore delle ipotesi, a più commissioni, nella peggiore, a tutte. Stando all'attuale struttura dei gruppi e delle commissioni calabresi, la previsione statutaria fa sì che all'interno delle 6 commissioni permanenti istituite vi debbano essere almeno 12 consiglieri (perché 12 sono i gruppi), a fronte di un consiglio composto da 50 membri. Ovviamente nel caso limite in cui non si tenga conto della proporzionalità richiesta: qualora se ne tenga conto, com'è di fatto e obbligatorio di diritto, il numero medio dei membri delle commissioni permanenti sale a circa 18 ciascuna, pari a circa il 36% della dimensione totale del Consiglio⁹. Il che le rende di poco più piccole, ad esempio delle commissioni del Senato (il quale conta però 315 membri, esclusi i senatori di diritto e a vita).

Analoghe considerazioni, pur in un sistema partitico meno frammentato, possono trarsi in relazione alla regione Emilia-Romagna, il cui statuto contiene una disposizione che obbliga alla rappresentanza di ciascun gruppo all'interno di ciascuna commissione (art. 38.3) e che presenta una struttura degli organi interni del consiglio quantitativamente assimilabile a quella calabrese (6 commissioni permanenti a fronte di 12 gruppi): in questo caso tuttavia la dimensione maggiore del consiglio regionale (65 membri) condurrà ad una dimensione maggiore delle commissioni a fronte tuttavia di un minore impatto sulla dimensione complessiva del consiglio.

Di altro tenore è invece la disposizione laziale (art. 32.2) la quale dispone che prima di tutto sia necessario assicurare a tutti i gruppi una rappresentanza proporzionale complessiva sul totale dei componenti di tutte le commissioni e solo in un secondo momento, «per quanto possibile», della rappresentanza in ciascuna commissione in misura proporzionale alla consistenza dei gruppi. Questa maggiore flessibilità consente quindi l'istituzione

⁹ Si deve inoltre tener presente la fluidità dei gruppi consiliari calabresi che ha caratterizzato la precedente legislatura e che rende suscettibile di una proliferazione del loro numero il quadro appena delineato.

di un numero molto più ampio di commissioni (17, nella presente legislatura), a fronte di un numero di gruppi che fisiologicamente ne consentirebbe l'istituzione di molte meno se tutti – in Lazio sono attualmente 18, composti in media da 7 membri – dovessero vedersi necessariamente garantita una rappresentanza all'interno di ciascuna di esse.

Le altre regioni si limitano a disporre che la composizione delle commissioni tenga conto della proporzione dei gruppi consiliari – come fa ad esempio il Piemonte all'art. 30.1 o l'Umbria all'art. 53.1 – o della loro entità numerica (Toscana, art. 18.3).

Non bisogna tuttavia correre il rischio di ritenere che la mancanza dell'obbligo di rappresentanza per tutti i gruppi corrisponda necessariamente ad un proliferare del numero delle commissioni stesse, come avviene nel caso laziale. In Toscana, infatti, ci sono attualmente 11 gruppi e 6 commissioni consiliari permanenti, composte in media da 11 membri.

Come si vede, quindi, le regioni hanno ampia libertà di manovra quanto all'istituzione di un numero maggiore o minore di commissioni consiliari, a seconda che ritengano opportuno accorpate in macro-aree le leggi vertenti su diverse materie o preferiscano trattarle separatamente, qualora non prevedano la presenza obbligatoria dei gruppi all'interno di esse. In questo primo caso – che si riscontra nel panorama comparatistico solo in Calabria ed Emilia-Romagna – al contrario è fisiologicamente impossibile costituirne più di un certo, limitato, numero. Allo stesso modo non si può ritenere che un numero non troppo elevato di commissioni sia indice di una loro ridotta dimensione numerica, come mostra il caso Piemontese che – nonostante l'assenza di un obbligo esplicito di rappresentanza di tutti i gruppi – conta 8 commissioni, composte in media da ben 30 consiglieri: la metà dei membri del Consiglio stesso.

Pare prematuro stabilire in questa sede – in particolare per la mancanza di prassi sulla base delle quali ricostruire il sistema dal punto di vista dinamico – quale dei due modelli sia più efficiente e cioè la costituzione di poche commissioni ma molto grandi o di molte e piccole. Certo è che l'obbligo di contenere tutti i gruppi consiliari in un sistema caratterizzato dalla proliferazione degli stessi – e dalla mancanza di adeguate norme volte ad incentivare la loro aggregazione – può condurre da un lato a rallentamenti dei processi decisionali dovuti alla necessità di non sovrapporre le sedute delle commissioni per permettere ai consiglieri di farne parte, e dall'altro ad una scarsa specializzazione dei consiglieri stessi che si trovano ad dover prende-

re importanti decisioni sulle materie le più disparate. Fino al caso estremo del gruppo monocellulare, il cui componente dovrà essere necessariamente competente in tutte le materie su cui le commissioni consiliari permanenti sono chiamate a legiferare.

Un ulteriore snodo che potrà costituire motivo di sviluppo della dialettica fra la maggioranza e l'opposizione è costituito, come accennato in precedenza, dalle norme che raccordano la Giunta con i lavori del Consiglio, o come altro lato della medaglia, ne prevedono la separazione.

Tutti gli statuti, ad eccezione della Puglia, prevedono il divieto per il Presidente e per gli Assessori di far parte delle commissioni consiliari, anche nel caso in cui questi ultimi siano membri del Consiglio regionale¹⁰. Per quanto riguarda tuttavia gli statuti calabrese (art. 28.3), laziale (art. 32.3) e ligure (art. 27.1), il divieto è esplicito, nel caso toscano (art. 18.5) è esplicitato per il solo presidente, mentre per gli altri si desume dal contesto nel quale è inserito. Tutti gli statuti, sia quelli che ne escludono esplicitamente la partecipazione, sia quelli che non lo fanno, prevedono infatti che i membri della Giunta possano partecipare, ma senza diritto di voto.

L'intento delle disposizioni in questione è palesemente quello di procedere ad una netta separazione fra i poteri legislativo ed esecutivo. Si evita in tal modo, in primo luogo, di rendere difficoltosa l'attività istruttoria delle Commissioni a causa di una sovrapposizione fra i compiti di governo e quelli legislativi a carico degli assessori anche consiglieri. In secondo luogo si tenta di garantire al procedimento legislativo, per lo meno nella sua fase istruttoria, un'impermeabilità maggiore nei confronti delle interferenze della giunta, rendendo quindi "consiliare" l'intero procedimento.

La generalizzata previsione della possibilità di partecipare, ma senza diritto di voto, mira a garantire, sotto l'opposto punto di vista, la presenza della Giunta in Consiglio. L'esecutivo può infatti essere presente all'interno delle Commissioni consiliari con un suo esponente, il quale può partecipare attivamente al dibattito sul merito dei progetti di legge di iniziativa giuntale. In tal modo si tenta di raggiungere anche l'obiettivo di omogeneizzare le diverse proposte di legge vertenti su una stessa materia – ovviamente qualora di contenuto analogo o comunque riconducibile ad unità – tentando di stimolare la discussione in commissione consentendo la partecipazione anche della Giunta ai lavori del Consiglio.

¹⁰ Il Presidente, stanti le normative elettorali ad oggi vigenti, fa sempre parte del Consiglio. Cfr. *supra* III.1.

Altri statuti stabiliscono invece un obbligo di partecipare per il Presidente della Giunta e per i singoli assessori – competenti per materia o delegati dal Presidente – qualora richiesto: così gli statuti toscano (art. 18.5), emiliano-romagnolo (art. 38.11), ligure (art. 27.1), piemontese (art. 33.2) e umbro (art. 53.5). Parzialmente diversa pare – nella forma più che nella sostanza – invece la disposizione laziale, il cui statuto esplicitamente prevede che la richiesta debba provenire dal presidente della Commissione (art. 32.4).

Queste previsioni cercano invece di obbligare la Giunta a scendere in Consiglio, ragionevolmente per rendere conto dei contenuti delle sue proposte di legge, integrando, o tentando di potenziare l'attività istruttoria tramite un confronto il più possibile costruttivo fra la Giunta e il Consiglio.

Mirano a potenziare la partecipazione all'attività istruttoria anche le disposizioni contenute nello statuto emiliano-romagnolo (art. 38.4), marchigiano (art. 22.7) e toscano (art. 18.4) che attribuiscono la facoltà di partecipare senza diritto di voto ai lavori delle Commissioni a tutti i consiglieri regionali.

Di altro tenore sono invece le disposizioni contenute negli statuti calabrese (art. 28.3), laziale (art. 32.3) e ligure (art. 27.1), le quali dispongono che il Presidente del Consiglio non faccia parte delle Commissioni consiliari, poiché si pongono a tutela, in questo caso, dell'indipendenza di quest'ultimo e nell'ottica di evitare potenziali interferenze fra l'attività di programmazione dei lavori del consiglio con quelli delle commissioni (*cf. infra* V.1)

3. Gli altri organi, fra partecipazione e garanzia

Le regioni hanno l'obbligo di prevedere l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, previsto dall'art. 123.5, come organo di raccordo, per l'appunto fra le regioni e gli enti locali. Possono inoltre prevedere degli ulteriori organismi e organi interni al fine del raggiungimento degli obiettivi che l'assetto istituzionale si pone e come la Corte costituzionale ha già in passato considerato legittimo con la sent. n. 48 del 1983.

3.1 Il Consiglio delle Autonomie locali

In vigenza del precedente assetto istituzionale, solo la Toscana e l'Umbria avevano provato ad istituire il Consiglio delle autonomie locali, che ha concretamente operato nel corso della VII legislatura¹¹: per le altre si tratta di un'innovazione sostanziale, dalle potenzialità espansive considerevoli, in ragione del fatto che potrebbe costituire un'importante sede di raccordo, oltre che di consultazione – come disposto dalla Costituzione – fra le istanze delle regioni e quelle delle autonomie locali.

Il dato che si trae dagli statuti regionali è tuttavia, a prima vista, non del tutto incoraggiante, dal momento in cui nella quasi totalità di quelli attualmente entrati in vigore vi sono ampi rinvii alle leggi di attuazione per quanto riguarda la loro composizione. Gli statuti che rinviano completamente alla legge di attuazione quanto ai profili quantitativi sono quello statuti ligure (art. 66) e toscano (art. 66), mentre nei restanti si individua o un tetto massimo di componenti (Lazio, massimo 40, art. 66.3; Calabria, massimo 35, art. 48.2) o che siano in numero non superiore a quelli del Consiglio (Emilia-Romagna, art. 29.9 lett. b; Puglia, art. 45.2) o, infine, nel solo caso marchigiano, un numero certo e pari a 30 (art. 37).

Quanto ai profili qualitativi, lo statuto laziale prevede che al suo interno debba contenere, di diritto (art. 66.1) il Sindaco di Roma, i Sindaci dei Comuni capoluogo e i Presidenti delle Province, sulla stessa linea di quanto prevede lo statuto piemontese, il quale prevede i Presidenti delle Province, e i sindaci dei Comuni capoluogo.

Tutti gli statuti prevedono che al suo interno siedano i rappresentanti delle autonomie locali, di cui è in genere prevista e tutelata una equa rappresentanza. Sotto questo profilo vanno tuttavia sottolineate le disposizioni contenute nello statuto calabrese e laziale, i quali dispongono che per l'elezione dei membri del consiglio delle autonomie locali si debba tener conto non solo della rappresentanza per territori ma anche del pluralismo politico: tale previsione inserisce tuttavia accanto ad una caratterizzazione per territori del Consiglio delle autonomie locali una rappresentanza di tipo politico, che mal pare conciliarsi con quanto disposto dall'art. 123.5.

¹¹ Con riferimento alla struttura e al funzionamento del Consiglio delle Autonomie locali in Toscana si vedano: CHELLINI A. e ORIONE C., *L'esperienza del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana*, in in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pp. 25-31; CHELLINI A., *Il consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 587-596.

Il caso laziale costituisce un'eccezione, poiché dispone che il Consiglio delle Autonomie locali possa essere integrato dalle autonomie funzionali (camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e delle università laziali, art. 66.4) ma senza diritto di voto.

Lo statuto umbro (art. 28.2) si è inoltre premurato di prevedere oltre alla rappresentanza degli esecutivi, anche quella delle assemblee rappresentative degli enti regionali, quasi a voler tramite il ruolo del Consiglio delle autonomie locali garantire maggiore forza e visibilità anche ai componenti dei consigli provinciali e comunali.

In tutti i casi, tranne in quello pugliese, si prevede che il Consiglio delle Autonomie locali debba essere istituito presso il consiglio regionale, anziché prevedere una sede distaccata: ciò ne fa, per lo meno dal punto di vista concettuale, una parte del primo e ne rafforza il ruolo consultivo piuttosto che autonomo.

Lo statuto laziale, piemontese e ligure ne fissano inoltre la durata, parificandola a quella della legislatura: il che ne rafforza la posizione di dipendenza nei confronti del Consiglio, presso il quale non solo è costituito, ma dalla durata della cui legislatura dipende. Più coerente con una rappresentanza per territori sarebbe stato prevedere rinnovi parziali in occasione dei rinnovi degli organi degli enti locali, piuttosto che legare la durata dell'organo deputato alla rappresentanza di questi ultimi a quella dell'ente regione.

Da quello che si trae dalle disposizioni statutarie quanto alla composizione dei Consigli delle Autonomie locali, di certo al momento non pare possibile configurarli come delle seconde Camere di rappresentanza territoriale: non solo per il dirimente motivo che non partecipano al procedimento legislativo se non tramite pareri (v. *infra*), ma anche e soprattutto perché i Consigli regionali si sono spesso assicurati di ricondurli ad una natura di organo consultivo, per di più costituito nel loro seno e dipendente dalla loro durata, piuttosto che come organi autonomi atti a divenire le sedi per il confronto fra la Regione e i consigli stessi.

Per quanto riguarda specificamente l'esercizio delle competenze consultive, è interessante notare che la quasi totalità degli Statuti (con le sole eccezioni degli statuti Piemontese e Pugliese) prevedono un espresso vincolo procedurale per le decisioni prese dal Consiglio (v. *amplius infra* V.3.2), qualora non intenda attenersi. Il vincolo va dalla maggioranza assoluta, prevalen-

te, all'obbligo di motivazione (Toscana) ad un insieme delle due, in ragione delle materie su cui il parere interviene (Emilia-Romagna e Umbria).

Considerando gli ampi rinvii alla legge attuativa non pare ragionevole in questa sede tentare di prevedere quali possa essere nel concreto l'impatto di questo organo nei procedimenti decisionali e, nel quadro più generale, nella forma di governo delle regioni.

Il dato che si trae invece è il fatto che l'innovazione costituita dal Consiglio delle Autonomie locali, più che derivare dagli statuti regionali – quindi dal basso – è derivata dalla riforma costituzionale in se stessa: in altre parole siamo di fronte non tanto ad un'innovazione introdotta dalle regioni, bensì ad un ulteriore caso in cui gli interventi riformisti sono indotti dall'alto.

I consigli regionali, dal canto loro, pare abbiano voluto limitare l'impatto di un tale organo sul loro funzionamento, rinviando alle leggi di attuazione l'importante compito di sciogliere non solo i nodi relativi all'elettorato passivo, che in parte sono stati trattati anche se a macchia di leopardo, ma anche circa l'elettorato attivo: la sfida più delicata, quindi, si sposta a questo punto sulla scelta dei soggetti deputati a sceglierne i membri, attraverso la quale sarà possibile sciogliere degli ulteriori dubbi circa il reale funzionamento del Cal e l'effettivo ruolo di rappresentanza delle realtà locali.

3.2 Gli organi di garanzia statutaria

Tutti gli statuti, ad eccezione di quello marchigiano, hanno previsto l'istituzione di un organo deputato alla verifica del rispetto delle disposizioni statuarie. A prescindere dalle diverse denominazioni impiegate, pare opportuno partire dall'analisi di quelle che mirano a garantirgli autonomia ed indipendenza, sia nei confronti dell'influenza degli altri organi che nei confronti delle dinamiche politiche. Si nota infatti che le maggioranze sono sempre aggravate, ma è comunque sempre il Consiglio regionale che decide in merito.

Di particolare importanza per verificare tale intento è l'analisi delle disposizioni statuarie sulla composizione e sulla durata del mandato dei suoi membri. Un primo importante indicatore è costituito infatti dal *quorum* scelto per l'elezione dei suoi membri, poiché contribuisce a chiarire, almeno in linea di principio, il grado di imparzialità con il quale si intende caratterizzare i membri, a garanzia della loro neutralità nei confronti delle di-

namiche politiche: ad eccezione dello statuto emiliano-romagno e pugliese, tutti gli altri prevedono maggioranze aggravate per l'elezione consiliare dei membri, in genere stabilendole direttamente in statuto. Si passa infatti dalla maggioranza dei $\frac{3}{4}$, prevista dallo statuto ligure, laziale e toscano, a quella inferiore, ma comunque particolarmente aggravata, dei $\frac{2}{3}$ (Calabria e Umbria), fino allo statuto piemontese, che rinvia alla relativa legge di attuazione le modalità di elezione, pur prevedendo una generica maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda l'Emilia-Romagna, tuttavia, si tenta di garantire la tendenziale neutralità dei componenti l'organo – o meglio, il tendenziale equilibrio complessivo fra gli stessi – tramite la diversificazione dei soggetti cui è attribuito l'elettorato attivo. Non solo in Emilia-Romagna, ma anche in Toscana (che comunque prevede l'elezione a $\frac{3}{4}$ da parte del Consiglio), infatti, una parte dei membri del Collegio di garanzia viene eletto dal Consiglio delle Autonomie Locali: in Emilia Romagna ne sceglie 2 su 5, in Toscana individua una rosa di 3 candidati, su cui il Consiglio deve obbligatoriamente eleggerne uno.

Mirano a rafforzare la natura neutrale del collegio di garanzia anche le disposizioni – quando la loro disciplina è dettata direttamente dagli statuti, senza rinviare a successive leggi di applicazione – relative ai requisiti di eleggibilità e alle incompatibilità.

Quando gli statuti dispongono espressamente al riguardo, sono richieste delle particolari competenze tecniche, di tipo prevalentemente giuridico-amministrativo: si va da generiche previsioni di un'esperienza in materia di pubblica amministrazione o di diritto pubblico (Liguria, Toscana) alla specificazione che si tratti necessariamente di giuristi (Lazio, Puglia) fino all'individuazione di posizioni professionali di cui i membri devono essere in possesso, tra cui docenti universitari, avvocati e magistrati (Calabria, Emilia - Romagna, Piemonte).

Le regioni Piemonte e Puglia dispongono infine che due dei membri del collegio di garanzia siano costituiti da scegliere fra gli ex membri del consiglio regionale. Non si tratta invero di un'ulteriore caratteristica professionalizzante che si somma a quelle già previste, bensì di un requisito alternativo, posto con tutta evidenza con lo scopo di garantire che alcuni dei membri del consiglio di garanzia siano dotati della necessaria esperienza sul campo che gli consenta di conoscere appieno le concrete dinamiche. Non pare tuttavia una scelta particolarmente felice, soprattutto in fase di prima

applicazione¹², per il fatto che, a prescindere dalla necessaria natura non giurisdizionale dell'organo (v. *infra*) parrebbe opportuno che il controllo del collegio di garanzia sfuggisse il più possibile a dinamiche di tipo politico, e si caratterizzasse al contrario come un controllo di tipo astratto, ancorché ovviamente calato sul contesto reale.

Passando alla disciplina delle incompatibilità, solo gli statuti di tre regioni (Calabria, Emilia Romagna, Lazio) contengono dei vincoli diretti alla successiva legislazione di applicazione, prevedendo che i membri non debbano ricoprire cariche pubbliche elettive o altre funzioni che possano entrare in conflitto con il ruolo svolto dall'organo, ovviamente con varianti sensibili quanto alla durezza delle une piuttosto che delle altre.

Infine, rileva non tanto dal punto di vista della auspicata terzietà dell'organo quanto con riferimento alla necessaria efficacia della sua azione, la dimensione ridotta che lo caratterizza. Con la sola eccezione dell'Umbria – che non prevede né un tetto massimo, né una dimensione fissa – il numero dei membri va da un minimo di 5 (Liguria, Calabria, Emilia-Romagna, Puglia) ad un massimo di 7 (Lazio, Piemonte, Toscana).

Per quanto riguarda le funzioni attribuite al collegio di garanzia statutaria, prima di tutto pare il caso di soffermarsi su uno dei principali problemi cui i riformatori regionali hanno dovuto far fronte, e cioè il limite dell'unità del controllo di costituzionalità, che la Corte costituzionale ha più volte ribadito¹³. La valenza *erga omnes* di tale principio contenuto del nostro ordinamento costituzionale porta quindi ad escludere che il collegio di garanzia statutaria possa caratterizzarsi quindi come un vero e proprio giudice delle leggi regionali, chiamato a verificarne il puntuale rispetto delle norme statutarie.

La Corte ha già avuto modo di intervenire in merito alla legittimità della presenza di un tale organo, in particolare nello statuto umbro (artt. 81 e 82), senza tuttavia sanzionarne a priori l'esistenza, purchè si tratti di un organo di tipo consultivo: di conseguenza non un organo di tipo giurisdizionale (v. sent. n. 378 del 2004, 9, CiD).

¹² Gli ex consiglieri regionali non potranno infatti apportare comunque una esperienza concreta di funzionamento perché hanno portato a termine il loro mandato in vigenza del vecchio statuto.

¹³ L'occasione è stata offerta dal conflitto sorto nei confronti dell'Alta Corte per la Regione siciliana. La Corte costituzionale, in merito al potere attribuito all'Alta corte in merito proprio al sindacato sulle leggi, ha infatti affermato con tono perentorio che "il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, espresso nella unicità dell'organo competente ad amministrarla, è non soltanto un dato certo del nostro ordinamento positivo, ma una conseguenza necessaria del nostro ordinamento costituzionale" (sent. n. inserire estremi)

Per questo motivo, quanto alle sue funzioni, gli statuti calabrese, emiliano-romagnolo, laziale, ligure, piemontese e umbro, attribuiscono al collegio di garanzia la competenza prevalente ad esprimere pareri sulla conformità degli atti regionali allo statuto.

In merito a questa funzione, in particolare per quanto riguarda il suo impatto sui procedimenti decisionali si rinvia al prossimo capitolo (cfr *infra* V.2.3.2), ricordando in questa sede che talvolta sono previsti aggravii procedurali, che vanno dall'obbligo di motivazione, all'obbligo di riesame, all'aggravio procedurale della maggioranza assoluta.

L'ultimo aspetto di particolare rilievo ai nostri fini riguarda le modalità di attivazione del consiglio di garanzia statutaria. Negli statuti in generale è prevista l'assegnazione agli organi monocratici come il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio, anche se non mancano attribuzioni di tale potere anche a minoranze consiliari pari ad 1/3 (Calabria e Lazio), ad 1/5 (Emilia-Romagna e Toscana) o 3 presidenti dei gruppi consiliari (Toscana), o al Cal (tutte le regioni, ad esclusione di Liguria, Puglia e Umbria). Nel caso toscano, pare tuttavia singolare che tale potere sia attribuito ad una minoranza (non politicamente connotata) dei membri del Consiglio regionale, ad una parte (di nuovo non politicamente connotata) dei presidenti dei gruppi, mentre non sia stata conferita alla figura del Portavoce dell'Opposizione (di cui all'art. 10.2)

Oltre al compito di verificare la rispondenza degli atti normativi alle disposizioni e ai principi contenuti negli statuti regionali, al collegio di garanzia vengono demandati anche altri compiti di difficile definizione, quanto al loro potenziale impatto sulle dinamiche di governo regionale. Ci riferiamo in particolare al potere di dirimere i conflitti fra gli organi che le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte e Toscana inserire articoli, qui e sopra) gli attribuiscono. Pare infatti una competenza per molti versi analoga al potere di dirimere i conflitti di attribuzione fra gli organi di cui la Corte costituzionale è titolare.

Contribuisce ad assimilare, ovviamente con i dovuti distinguo, i compiti del collegio di garanzia statutaria con quelli della Corte costituzionale il potere che gli statuti delle regioni Abruzzo, Liguria, Piemonte, Puglia gli attribuiscono con riferimento a quello che sembra essere un controllo di ammissibilità degli eventuali quesiti referendari, e che in genere è configurato come un controllo sulla "ricevibilità".

Il ruolo dei collegi di garanzia pare inoltre ancora non pienamente definibile stante, oltre all'assenza di norme di attuazione che in taluni casi sono chiamate a riempire di contenuto disposizioni statutarie ad oggi particolarmente indeterminate (si pensi ad esempio al caso umbro, artt. 81 e 82), anche alla presenza di disposizioni statutarie con le quali viene previsto che, oltre alle funzioni esplicitamente attribuite dallo statuto, possa svolgere anche tutte quelle ad esso conferito dalle leggi regionali (v. Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte).

Come abbiamo visto, nella quasi totalità degli statuti ad oggi approvati è contenuta la disciplina di un organo di garanzia statutaria, posto a tutela dei principi e delle norme contenute negli statuti regionali: pur nella diversa denominazione, l'obiettivo è comune e pare rispondere ad una duplice necessità. Da un lato, infatti, l'obiettivo soggiacente è garantire il più possibile il rispetto di alcune norme disposizioni statutarie. Essendo comunque previsto un controllo di legittimità delle fonti primarie regionali ad opera della Corte costituzionale, non si ritiene in questa sede che l'obiettivo possa essere istituire un circuito di controllo alternativo – né tantomeno sostitutivo – di quello ordinario: pare tuttavia che i riformatori regionali abbiano voluto introdurre una garanzia ulteriore in seguito all'allargamento degli ambiti materiali su cui lo statuto è chiamato ad intervenire, e che quindi possano porre le basi per una diversificazione sostanziale nei contenuti e nelle procedure previste nelle diverse regioni. Come precedentemente specificato alla luce della giurisprudenza costituzionale, gli organi di garanzia statutaria non sono dei veri e propri organi giurisdizionali – e non potrebbero esserlo in alcun modo – ma danno tuttavia vita ad un organo interno che proprio nell'ambito regionale è specificamente dedicato a verificare il rispetto delle norme statutarie, nella loro peculiarità, da parte delle disposizioni legislative e regolamentari approvate dalle regioni. In altre parole costituiscono un'ulteriore previsione a garanzia delle peculiarità delle disposizioni contenute in ciascuno statuto e il cui ambito di applicazione si esplica in un momento precedente all'entrata in vigore dell'atto tramite pareri.

Un'altra ragione, strettamente collegata alla prima, risiede nell'impossibilità da parte degli organi regionali o dei singoli consiglieri di impugnare atti della regione di fronte alla Corte costituzionale per presunta violazione delle disposizioni statutarie: un organo di garanzia *ad hoc*, che annoveri fra le modalità di accesso anche la titolarità del ricorso in capo anche ad altri soggetti, va proprio in questa direzione.

4. Il riparto delle fonti normative fra gli organi regionali

Di fondamentale importanza per comprendere le potenzialità espansive dei sistemi di governo, in linea prospettica, è di certo l'analisi dell'attribuzione delle fonti normative regionali ai diversi organi.

Pare opportuno premettere che l'unico statuto regionale ad aver tentato la strada di una razionalizzazione delle fonti normative è quello toscano: all'articolo 39 si ritrova un elenco chiuso delle fonti normative regionali, che sono lo Statuto, le leggi ed i regolamenti.

4.1 La potestà regolamentare

Come abbiamo visto in precedenza (*cf. supra* I.2.2 e II.1), una delle cesure più importanti del nuovo testo costituzionale è stata la mancata attribuzione in via esclusiva al Consiglio regionale della potestà regolamentare, come invece previsto dal testo originario dell'art. 121. La Costituzione, tuttavia, non provvede ad allocare in capo ad altro organo il potere regolamentare e la Corte ha sostenuto che questa nuova struttura dell'art. 121 si traduce nel conferimento agli statuti dell'obbligo provvedere alla sua allocazione, in coerenza con il modello di forma di governo da essi prescelto e disciplinato. Le scelte operate dalle regioni mostrano una netta prevalenza dell'attribuzione alla Giunta rispetto al Consiglio, anche se non mancano varianti mediane e casi estremi. Pare utile in questa sede impiegare un modello semplificatore secondo il quale esistono quattro macro-tipologie¹⁴: a competenza esclusiva del Consiglio, a prevalenza del Consiglio, a prevalenza della Giunta e a competenza esclusiva della Giunta.

Stanti i nove casi di analisi sviluppati nel presente lavoro, tuttavia, nella prima categoria non rientra alcuno statuto, poiché il Consiglio è titolare esclusivo della potestà regolamentare solamente nello statuto abruzzese¹⁵.

¹⁴ Utilizza questo schema semplificatorio anche DI COSIMO G., *La potestà regolamentare*, in CARRETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2006, pp. ???

¹⁵ In realtà anche in quello campano, che però, come abbiamo visto (v. *supra* II.2) è da considerarsi un testo ormai superato. Tuttavia la disposizione campana costituiva una peculiarità nel panorama comparatistico, poiché prevedeva l'attribuzione della facoltà di approvare i regolamenti, predisposti dalla Giunta, al Consiglio (art. 59). Qualora tuttavia, questi non fosse intervenuto entro un termine di 60 giorni era comunque prevista la loro emanazione da parte del Presidente e la conseguente pubblicazione.

Nella seconda categoria – a prevalenza del Consiglio – rientra solamente la regione Marche, la quale prevede che i regolamenti siano approvati dal Consiglio regionale, salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta. Si prevede quindi una facoltà di deroga in favore della giunta, introducendo un elemento di flessibilità nel sistema delle fonti normative secondarie regionali.

Lo stesso ragionamento, ma all'inverso, si ritrova in Piemonte, dove viene disposta l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta in via generale e prevista un'apposita facoltà di deroga da parte della legge, che può demandare invece l'attuazione dell'atto a un regolamento che deve essere approvato dal Consiglio.

La tipologia largamente maggioritaria è costituita dalle Regioni che hanno attribuito il potere regolamentare all'esecutivo regionale (artt?? Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana ed Umbria), anche se non in via esclusiva: tutte hanno infatti conservato in capo all'organo consiliare l'esercizio della potestà regolamentare delegata dallo Stato.

Il caso pugliese è peculiare, e per questo rientra a pieno titolo nella quarta tipologia, poiché tutte le tipologie di regolamento sono attribuite alla giunta regionale, senza possibilità esplicita di deroga.

Di particolare rilievo sono le disposizioni contenute negli statuti di Piemonte, Toscana, Liguria, Umbria e Puglia, poiché prevedono comunque una partecipazione consiliare alla fase di elaborazione dei regolamenti – nonostante la competenza resti affidata alla Giunta – che si esplica tramite un parere preventivo obbligatorio della commissione consiliare competente. Adirittura in Emilia-Romagna spetta al Consiglio regionale stesso esprimere parere sulla conformità dei regolamenti allo Statuto ed alla legge.

4.2 Atti aventi forza di legge regionali?

Rispetto al un tema che ha sollevato appassionati dibattiti dottrinali nella fase di approvazione dello statuto, e cioè la possibilità per le regioni di prevedere atti regionali con forza di legge, negli statuti ad oggi approvati tale eventualità non solo non è contemplata, ma in alcuni casi esistono anche dei divieti espliciti.

Le regioni Calabria, Emilia-Romagna, Piemonte e Umbria hanno escluso espressamente la delega legislativa, mentre la Toscana ha provveduto ad in-

serire un divieto di attribuzione alla Giunta degli atti di competenza del Consiglio – in particolar modo legislativi, ma anche amministrativi – sia per ragioni d’urgenza¹⁶, sia tramite delega.

¹⁶ L’urgenza giustifica invece l’intervento della Giunta con atti amministrativi che ordinariamente sarebbero di competenza del Consiglio, chiamato in seguito a ratificare, in Emilia-Romagna e Piemonte. Mentre tuttavia la prima regione si limita a prevedere il procedimento, la seconda stabilisce direttamente anche le conseguenze derivanti dall’eventuale mancata ratifica (adozione, da parte del Consiglio, di provvedimenti per disciplinare i rapporti giuridici sorti sulla base di esse).

CAPITOLO V

Le regioni di fronte alla sfida dell'efficienza: i procedimenti decisionali

L'importanza dei procedimenti legislativi all'interno della regione, che ne definisce la sfida dell'efficienza – per riprendere la quarta tipologia che abbiamo usato nel primo capitolo (*cfr. supra* I.1) – è testimoniata dal fatto che tutte le regioni – ad eccezione della Puglia – dedicano un apposito titolo (o sezione) ad esso.

In questa sede ci occuperemo di un tema che è stato invero poco trattato dalla – già pur copiosa – letteratura sui contenuti degli statuti regionali: la disciplina dei procedimenti decisionali.

La nostra attenzione si concentrerà quindi nell'individuare in che modo e rispondendo a quali obiettivi, le regioni abbiano inteso perseguire una maggiore efficienza dei loro processi di formazione delle decisioni politiche, alla luce dell'ampliato quadro di compiti ad esse assegnate grazie all'introduzione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha fatto seguito al loro riassetto istituzionale.

1. La programmazione dei lavori del Consiglio

1.1 Il ruolo del Presidente del Consiglio

Il punto da cui è importante partire è relativo alla presenza della Giunta in Consiglio per quanto riguarda la programmazione dei lavori, accanto alle disposizioni statutarie e regolamentari che prevedono riserve di tempi alle iniziative di maggioranza, opposizione e altre minoranze¹. La programmazione dei lavori consiliari assume ovviamente un rilievo fondamentale per quanto riguarda la forma di governo in senso stretto, perché a seconda delle sedi decisionali all'interno delle quali essa viene definita, così come della partecipazione di taluni piuttosto che di altri soggetti istituzionali derivano

¹ Ovviamente qualora sia possibile procedere con una tale differenziazione concettuale.

conseguenze sensibili sulla dinamica dei processi decisionali in senso stretto².

Prima di tutto pare tuttavia opportuno concentrare la nostra attenzione sul ruolo assegnato alla figura del Presidente del Consiglio regionale. I poteri a lui attribuiti possono infatti contribuire a modellare la dinamica della forma di governo in maniera sensibile, poiché si riscontra nella prassi una tendenziale corrispondenza negli statuti regionali fra il rafforzamento del Presidente della Giunta – stanti i vincoli posti dal modello *standard* disciplinato direttamente dalla Costituzione – e i poteri attribuiti al Presidente del Consiglio regionale³. Tale tendenza è in linea con la volontà dimostrata dai riformatori regionali – e già riscontrata in precedenza, con particolare riferimento all'istituzionalizzazione (assente) dell'opposizione consiliare (cfr. *supra* III.3) – di percorrere la strada del rafforzamento – a contrario – del Consiglio come blocco da contrapporre alla Giunta e al suo presidente, da cui deriva come logica conseguenza anche il rafforzamento del presidente del Consiglio. Si è già tentato di spiegare in precedenza come gli sforzi di rafforzamento del consiglio come un blocco monolitico da contrapporre alla giunta paiano nel caso della forma di governo regionale sortire effetti opposti a quelli desiderati (cfr. *supra* III.3): analoga considerazione può esser fatta con riferimento al ruolo del suo Presidente.

Il rischio che si pone, infatti, è di dar vita ad una figura fortemente politicizzata, la cui fisarmonica dei poteri potrà variare in maniera sensibili a seconda della forza del Presidente della Giunta: in altre parole, c'è il rischio che un Presidente del Consiglio troppo potenziato dal punto di vista politico divenga ad un estremo l'uomo del Presidente della Giunta in Consiglio – con le ovvie conseguenze nefaste relativamente alla tutela delle prerogative della minoranza – o, all'estremo opposto, l'esponente di spicco di una fronda interna alla maggioranza, che cercherà di sfruttare la sua posizione con-

² Tale dinamica è confermata anche a livello nazionale, dove non si sono avute riforme costituzionali che abbiano ridefinito la forma di governo negli ultimi venti anni, ma le riforme regolamentari, ben prima dei sistemi elettorali, hanno portato al mutamento delle dinamiche decisionali in maniera sensibile. Si veda per un inquadramento teorico generale v. per tutti FUSARO C., *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Il parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999. Per un inquadramento dell'ultima riforma nel quadro dell'evoluzione costituzionale v. CECCANTI S., *Parlamento: Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una "riforma strisciante"*, in Quad. Cost., n. 1/1998; MORRONE A., *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento della Camera dei deputati*, in Quad. Cost., n. 3/1998.

³ Sulla stessa linea v. RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali...*, *Op. Cit.*, p. 134ss.

tro il Presidente per rafforzare il suo prestigio interno alla coalizione stessa, il che causerebbe problemi di governabilità tutt'altro che marginali.

Oltre alla tendenza appena vista, negli statuti ad oggi approvati si riscontrano delle modalità di elezione che prevedono sempre delle maggioranze qualificate, che non hanno mai il carattere della rigidità, venendo meno in caso di insuccesso nelle votazioni successive. L'unico statuto che espressamente prevede la possibilità di introdurre il voto segreto per l'elezione del Presidente è quello dell'Emilia-Romagna (art. 33.3), in controtendenza verso la pressoché generalizzata estensione del principio del voto palese all'interno dei nuovi statuti. Altro fattore che mira a rendere impermeabile il Presidente del Consiglio alle pressioni contingenti delle forze politiche lungo il corso della legislatura è relativo alla sua durata, che, in collegamento in genere con l'ufficio di presidenza, è estesa nella maggioranza degli statuti all'arco della legislatura.

Lo statuto che maggiormente insiste su una politicizzazione del Presidente del Consiglio, all'interno di un'ottica di separazione fra gli organi regionali è quello toscano, il quale prevede prima di tutto che al Presidente della Giunta non venga attribuito diritto di voto (art. 31.3) quanto alla scelta di quello del Consiglio (nonché dell'ufficio di Presidenza), nonostante il fatto che il primo faccia parte di diritto dell'assemblea rappresentativa.

Inoltre al Presidente del Consiglio vengono attribuiti compiti di particolare rilievo soprattutto per quanto riguarda la programmazione dei lavori, che diviene di sua diretta competenza (art. 13.2), pur con il concorso dell'Ufficio di Presidenza, della Conferenza dei Capigruppo e sentite le priorità della Giunta. Il tenore letterale della disposizione è rafforzato dalla disposizione di cui all'art. 17.2, secondo cui la conferenza dei capigruppo «collabora» con il Presidente e con l'Ufficio di Presidenza per l'organizzazione dei lavori (v. *amplius infra* sulle procedure previste per l'approvazione del programma del Consiglio).

Infine, lo statuto toscano assegna al presidente dell'assemblea anche la facoltà di chiedere al Presidente della Giunta lo svolgimento di comunicazioni sullo stato di attuazione delle politiche regionali, in tal modo rafforzando non di poco anche il suo potere politico quanto alla messa in discussione dell'operato della giunta in maniera diretta, ponendosi non solo come terminale fra la Giunta e il Consiglio ma anche come organo di impulso diretto. In analogia con lo statuto toscano, anche quello pugliese attribuisce questo potere al Presidente del consiglio (22.2), ma senza metterlo in connes-

sione con le altre disposizioni che ne rafforzano il ruolo in maniera sensibile, e all'interno di un quadro statutario che disegna del complesso una maggiore separazione fra il Consiglio regionale e la Giunta. Nel caso laziale, inoltre, si ritrova una disposizione analoga (21.4), ma che sottopone l'autonomia discrezionale del Presidente del consiglio alla consultazione dei Presidenti dei gruppi consiliari, e quindi ne diminuisce il grado di discrezionalità.

Le modalità previste per la sua elezione tendono a caratterizzare il presidente del Consiglio come un organo *super partes* – almeno nelle intenzioni del riformatore toscano – poiché è previsto che venga scelto dalla maggioranza dei $\frac{3}{4}$ dei componenti il Consiglio. Lo scopo garantistico di tale disposizione rischia tuttavia di venire meno in seguito all'abbassamento della maggioranza qualificata ai $\frac{2}{3}$ alla seconda votazione e alla maggioranza assoluta nelle successive, in linea con quanto previsto negli altri statuti.

In caso di mancato accordo fra le forze politiche di maggioranza ed opposizione l'elezione di un Presidente del Consiglio di maggioranza si può rivelare quindi un'opzione tutt'altro che irrealizzabile in tutti i casi, non solo in Toscana. Non si intende tuttavia sostenere che sarebbe sempre opportuna un'elezione a maggioranza qualificata del Presidente del Consiglio: lo sarebbe – purché, è ovvio, la si consideri opportuna – solamente quando ad esso vengono attribuiti forti poteri politici. Nel caso contrario – quando cioè al Presidente vengano attribuito un ruolo veramente neutrale o anche di «neutralità attiva» (Manzella⁴) – non pare invece strettamente necessario prevederla, poiché in tal caso i suoi margini di discrezionalità sarebbero ragionevolmente ridotti dalle norme statutarie e regolamentari. Ma è fuor di dubbio che la cedevolezza della maggioranza aggravata che si riscontra nelle successive votazione, a fronte di poteri aumentati in capo al presidente del Consiglio senza dubbio non pone il sistema al riparo da Presidenti del consiglio forti, ma tutori di una parte, piuttosto che dell'insieme dell'assemblea rappresentativa.

Dotare il Presidente di significativi poteri in ordine alla fissazione delle priorità da concretare nella programmazione dei lavori, di certo rientra nel

⁴ Sulla configurazione del Presidente del Consiglio come garante imparziale ma attivo del funzionamento delle assemblee elettive e del ruolo della minoranza v. MANZELLA A., *il Parlamento*, Bologna, Mulino, 2003, p. 142.

suo ruolo, che lo caratterizza come «soggetto di indirizzo politico»⁵, ma non di certo come «soggetto dell'indirizzo politico di maggioranza».

Nel caso toscano, vale a garantire al presidente un'ulteriore connotazione politica anche la durata del suo incarico, prevista per 30 mesi, con la possibilità di una sola rielezione: nonostante in tale disposizione si riscontri l'eco francese di ridurne la politicità⁶, in realtà la scadenza della carica potrebbe caricare di significato politico tutt'altro che trascurabile il periodo immediatamente precedente e deresponsabilizzarlo – se di responsabilità, per assurdo – si deve parlare nei mesi successivi, fino a fine legislatura⁷.

Un'altra figura peculiare è quella contenuta nello statuto pugliese, che prevede una sorta di mozione di decadenza prevista per «gravi motivi», da presentarsi da almeno i 2/3 dei membri del Consiglio e da approvarsi con la stessa maggioranza: si tratta di una disposizione che oltre a non trovare riscontro nelle altre carte statutarie, rappresenta un *unicum* anche nel panorama delle democrazie contemporanee, sia a livello nazionale che subnazionale. L'unica giustificazione razionale, stante l'alto *quorum* previsto per la sua destituzione, sembra essere quella di prevedere una valvola di sfogo del sistema nel caso si riscontrino gravi comportamenti da parte del primo. Negli altri statuti la connotazione politica del Presidente del Consiglio non è così netta e marcata, limitandosi a specificare il suo ruolo di garante del corretto funzionamento dell'istituzione consiliare intesa nel suo complesso. Di particolare importanza, tuttavia, è il compito che viene ad esso attribuito in difesa delle prerogative dei singoli consiglieri: si dispone quindi che egli si ponga come garante delle prerogative dei singoli consiglieri (21.1 Lazio; 14.3 Marche; 26.2, lett. a) Puglia) o dei singoli consiglieri e anche delle minoranze (20.1 Liguria) o, infine, di un ruolo specifico per l'opposizione (13.2 Toscana⁸). Pare quindi farsi strada, seppur in maniera timida, l'idea di un Presidente che non solo debba porsi a garanzia di un trattamento eguale

⁵ MANZELLA A., *Il Parlamento*, op. cit., 2003 p. 148

⁶ Nel caso francese, della IV Repubblica, tuttavia, la durata dell'incarico era annuale, il che pregiudicava non poco la continuità e la funzionalità dei lavori dell'Assemblea nazionale (v. Torre, intervento alla Scuola S. Anna di Pisa, Cit.)

⁷ Coerentemente con il quadro comparato, non sono presenti negli statuti ad oggi approvati dei meccanismi di revoca del Presidente del consiglio regionale, come ad esempio previsto nella bozza degli esperti della regione Lombardia (controllare)

⁸ Ovviamente con i limiti che abbiamo ampiamente analizzato in precedenza quanto all'eterogeneità dei fini contenuta nel regolamento toscano (v. supra III.3). Le considerazioni svolte con riferimento ad esso possono tuttavia essere ragionevolmente estese anche agli altri regolamenti ad oggi modificati, poiché non si rilevano disposizioni a tutela dell'opposizione in quanto tale, bensì con riferimento a ciascun singolo consigliere o, al massimo, con riferimento alla minoranza tutta.

da garantirsi a tutti i Consiglieri, ma anche del corretto sviluppo della dialettica fra maggioranza e opposizione, a tutela della prima per quanto riguarda l'attuazione del programma di governo, del secondo con particolare riferimento al suo ruolo alternativo.

Ovviamente queste disposizioni statutarie vanno declinate alla luce di quelle regolamentari, che fissano non solo le modalità attraverso le quale viene fissato il calendario dei lavori, ma anche le eventuali riserve di tempi e spazi destinati ai consiglieri di minoranza, sul cui rispetto è chiamato a vigilare il presidente stesso.

1.2 La programmazione dei lavori nei regolamenti consiliari

Importante a questo punto è andare a vedere quali siano le disposizioni statutarie e le norme regolamentari relative alla programmazione dei lavori, tenendo tuttavia in considerazione il fatto che solamente le regioni Calabria, Liguria e, parzialmente, Lazio e Piemonte, hanno approvato recentemente delle modifiche regolamentari in merito⁹. Nelle restanti regioni sono ancora in vigore i regolamenti consiliari strutturati sulla base del precedente assetto istituzionale: pare tuttavia di interesse andare ad analizzare le norme in esse contenute sul punto, poiché non è necessariamente detto che le regioni decidano di distaccarsi dai modelli che precedentemente caratterizzavano i loro processi decisionali.

Prima di procedere con l'analisi dei regolamenti, pare opportuno premettere delle considerazioni di carattere generale. In via astratta esistono due macromodelli, che potremmo definire dei tipi polari, di programmazione. Da un lato si ritrova la programmazione separata fra Governo e Opposizione, che autonomamente decidono quali argomenti trattare negli spazi ad essi rispettivamente assegnati. Dall'altro il modello tipico è quello concertativi, in cui il ruolo del Presidente del Consiglio diviene attivo e si ricerca il consenso più ampio all'interno dell'assemblea nella definizione del programma dei lavori – coinvolgendo quindi diversi soggetti nella fase di predisposizione e spesso anche nella fase di approvazione – e tenendo conto delle priorità indicate dal governo, ma senza coinvolgerlo nel procedimento di sua forma-

⁹ I primi sostituendo il vecchio regolamento consiliare con uno nuovo, i secondi attraverso modifiche parziali.

zione. Ovviamente il primo modello, che d'ora in poi chiameremo di programmazione separata, appare in linea teorica maggiormente coerente in sistemi di tipo competitivo in cui vi è una netta distinzione tra maggioranza ed opposizione, mentre il secondo si attaglia a modelli consociativi in cui quest'ultimo discrimine viene meno in sede assembleare e vi è una costante ricerca del consenso sugli obiettivi da raggiungere e sui mezzi da impiegare.

Nel caso delle regioni sarebbe pienamente coerente l'introduzione di un modello di primo tipo, in linea con una forma di governo che fisiologicamente introduce una distinzione fra maggioranza e opposizione – anche se per il momento resta solo nei fatti senza concretizzarsi in norme giuridiche (*cf supra III.3.2*) – e rende la Giunta strettamente legata alla sua maggioranza, in vigenza del collegamento elettorale da cui dipende l'attribuzione di un premio di maggioranza e della vigenza della regola del *simul stabunt, simul cadent*.

Per cui parrebbe opportuno introdurre un modello di programmazione separata maggioranza (giunta)-opposizione, che in altre parole rispecchierebbe, senza correre il rischio di innesti istituzionali incoerenti, quello previsto dallo *Standing Order* n. 14 della *House of Commons*: la parte predominante della programmazione dovrebbe essere appannaggio della maggioranza-giunta che quindi sarebbe libera di disporre ai fini dell'attuazione del programma, una quota sarebbe riservata all'Opposizione, e un ulteriore spazio sarebbe da destinare anche alle altre minoranze, alle iniziative dei singoli consiglieri e degli altri soggetti cui è attribuita l'iniziativa legislativa¹⁰. In tal modo maggiore sarebbe la responsabilizzazione sia della maggioranza, sia dell'opposizione, garantendo alla prima l'efficienza dei processi decisionali in conseguenza di scelte ad essa stessa imputabili e alla seconda uno spazio certo tramite assicurare visibilità al suo programma di governo alternativo, accorpandolo in sedute dedicate specificamente alle sue iniziative, e

¹⁰ Lo *Standing Order* n. 14 in realtà lavora sull'arco di un'intera sessione annuale, poiché non è prevista una sede ufficiale di programmazione periodica, come invece si riscontra in Italia: su una sessione annuale composta da circa 165-180 giorni di attività, 20 giorni sono riservati all'Opposizione (i cd. *Opposition Days*, di cui 17 al maggior partito di opposizione che costituisce l'Opposizione ufficiale e 3 agli altri partiti), 13 giorni all'esame delle proposte di legge di iniziativa di singoli Membri. Tutto il tempo che residua spetta al Governo. Bisogna tuttavia ricordare che vanno ricompresi all'interno degli spazi ad esso dedicati i 10 venerdì dedicati all'attività degli Mps nei collegi elettorali, un'ora di *Question Time* al ogni giorno (dal lunedì al giovedì), circa 6 mezzogiornate dedicate ai *Private Business* e gli *Adjournment Debates* che si tengono in Assemblea tutti i mercoledì mattina.

la cui pubblicità venisse garantita con strumenti adatti. La visibilità è infatti presupposto necessario affinché l'Opposizione possa svolgere la sua funzione oppositoria in maniera adeguata, proponendosi come effettiva alternativa alla maggioranza (ma su questo tema *cfr amplius supra* III.3).

Il Presidente, in caso di programmazione separata, avrebbe l'importante compito di fungere da garante della corretta attribuzione ai diversi soggetti degli spazi e dei tempi – oltre che delle garanzie per la minoranza in fase di sindacato ispettivo – e verrebbe coerentemente privato di un potere decisionale sostanziale quanto ai contenuti della programmazione.

L'altro modello è quello che ha caratterizzato la programmazione, particolarmente nel caso italiano a partire dagli anni settanta, che era caratterizzato dai seguenti elementi: coinvolgimento di un ampio numero di soggetti sia nella fase di predisposizione del programma che nella successiva approvazione, e l'inserimento del principio dell'unanimità quale modo di voto, tipico dei modelli di governo estremamente consociativi. Nell'evoluzione del sistema istituzionale italiano ci si è discostati in maniera sensibile da tale modello, inserendo dosi sempre più marcate di competitività fra maggioranza e minoranza e temperando il principio dell'unanimità sostituendolo con *quorum* aggravati.

Senza indugiare ulteriormente sull'analisi del modello nazionale, è interessante prima di tutto sottolineare come questa modalità decisionale si sia imposta anche a livello regionale, dove le spinte consociative erano probabilmente ancor più accentuate rispetto al livello nazionale in conseguenza di un sistema istituzionale con tendenze marcatamente assembleariste.

Nel passaggio da una forma di governo di tipo marcatamente consociativo ad una che si basa sulla competizione fisiologica fra due schieramenti, in questa sede si cercherà di capire se, quanto e in che modo, ci si sia distaccati dal precedente modello per avvicinarsi ad uno maggiormente competitivo.

L'analisi delle disposizioni relative alla programmazione contenute nei regolamenti consiliari partirà quindi dall'individuazione dei soggetti coinvolti nella fase di predisposizione del programma, prima di passare ai soggetti coinvolti nella fase di decisione finale, alle problematiche sollevate dalla scelta dei *quorum* di adozione e, infine, alle eventuali disposizioni a tutela della minoranza e dell'opposizione.

Oltre al Presidente, motore e propulsore della ricerca di un accordo in merito alla programmazione, tutti gli statuti naturalmente prevedono almeno il coinvolgimento dei presidenti dei gruppi. I regolamenti emiliano-romagnolo (art. 32), ligure (art. 36 RC pre; art. 30 RC post), marchigiano (art. 23), toscano (art. 50, modificato nel 1985) e umbro (art. 25) prevedono il coinvolgimento anche dei Presidenti delle commissioni consiliari, mentre un solo statuto (Toscana) apre anche alle proposte dei singoli consiglieri. Nella quasi totalità dei casi – esclusi Piemonte – è previsto un coinvolgimento diretto della Giunta (nella figura del Presidente o di un suo sostituto). Per ciò che concerne la fase di approvazione del programma dei lavori, il dato normativo porta ad individuare tre tipologie.

Nella prima, la molteplicità dei soggetti coinvolti nella predisposizione dello schema di programma si riscontra anche nella successiva fase di approvazione, come dimostrano le norme previste dallo statuto emiliano-romagnolo (art. 32) e toscano (art. 50) che prevedono la partecipazione dell'Ufficio di presidenza, dei capigruppo, dei presidenti delle Commissioni consiliari e di un rappresentante della Giunta. Nella stessa linea si pone il regolamento ligure (art. 30), il quale conferisce ad un apposito organo, l'Ufficio di Presidenza Integrato tale compito: i soggetti che lo compongono sono tuttavia gli stessi che negli altri due casi.

La seconda tipologia è quella che riconduce il potere di decisione nelle mani della sola conferenza dei capigruppo (differentemente denominata) in un momento successivo ai contatti con gli altri soggetti, e si riscontra nei regolamenti della Calabria (art. 38), del Lazio (artt. 19 e 20) e delle Marche (art.23).

Infine, rafforzano il ruolo del Presidente del Consiglio regionale non solo come propulsore e garante ma anche come vero e proprio intermediario gli statuti delle regioni Piemonte (art. 12), Puglia (art. 9) e Umbria (art. 25), che quindi rientrano nella terza categoria.

In quest'ultima tipologia, ovviamente non vi sono quorum di decisione, essendo la decisione sostanzialmente rimessa nelle sue mani, previa consultazioni con gli altri soggetti istituzionali. Si nota inoltre che i regolamenti non prevedono una successiva approvazione consiliare, bensì prevedono in tutti e tre casi solamente la comunicazione del programma alla giunta.

Mentre negli altri casi la concertazione assume un grado di istituzionalizzazione più ampio – maggiore ovviamente nella prima tipologia rispetto alla seconda – in quest'ultimo caso si potrà quindi prevedere un'intensa attività

informale di concertazione a monte, che tenga conto delle istanze dei diversi attori coinvolti.

Per quanto riguarda i *quorum* previsti per l'approvazione del programma dei lavori, si nota come nella maggioranza dei casi sia ancora presente il principio dell'unanimità che caratterizza i sistemi istituzionali basati su un forte grado di consociativismo: così infatti i regolamenti emiliano-romagnolo (art. 32), ligure (art. 30), marchigiano (art. 23) e Toscano (art. 50). Si nota tuttavia come fra questi solamente il regolamento ligure è stato recentemente modificato sul punto, mentre negli altri casi sono ancora in vigore i vecchi. Se da un lato tale specificazione è rassicurante poiché non implica necessariamente una scelta consapevole di un modello incoerente di programmazione alla luce di un sistema di governo di tipo competitivo, dall'altro pone le regioni di fronte ad un'importante sfida nella fase di redazione del nuovo regolamento consiliare.

Nei regolamenti recentemente modificati della Calabria (art. 28) e del Lazio (art. 19) si nota invece un allineamento con il *quorum* adottato attualmente dalla Camera dei Deputati del voto ponderato dei capigruppo corrispondenti ai $\frac{3}{4}$ dei membri dell'assemblea. In entrambi i casi si è avuta una sensibile cesura rispetto al passato, quanto i vecchi regolamenti prevedevano il principio dell'unanimità.

Qualora tali *quorum* non vengano raggiunti, solamente l'Emilia-Romagna assegna il potere finale all'Ufficio di Presidenza nel suo complesso.

Nel caso marchigiano e toscano è invece il Consiglio regionale, in ultima istanza, a decidere a maggioranza, su di una bozza prevista dal Presidente del Consiglio. Si riscontra tuttavia un'incoerenza intrinseca in una struttura di questo genere, perché da un lato il *quorum* per l'approvazione del programma è il più elevato che si possa introdurre – coerentemente con una logica di tipo consociativo – dall'altro la parola finale spetta al Consiglio, nel quale, in vigenza dell'attuale sistema elettorale, la sola maggioranza di governo ha la facoltà di approvare (o bloccare) la programmazione. Se infatti tale schema può avere un senso all'interno di un sistema non solo consociativo, ma anche caratterizzato da sistemi elettorali altamente proiettivi che non garantiscono il raggiunto di una maggioranza assoluta in maniera matematica – come avveniva, in altre parole, nella vigenza dei vecchi ordinamenti – diviene nei fatti non solo incoerente, ma anche dannoso in presenza di sistemi elettorali competitivi, soprattutto se a premio di maggioranza:

senza infatti una riserva di adeguati spazi obbligatori a tutela dell'opposizione, il rischio che si corre è infatti che sia la maggioranza stessa ad avere il controllo di tutta la programmazione, tramite il mancato voto prima (che non consente il raggiungimento dell'unanimità) e il conseguente voto (o blocco, fintanto che non sarà rispondente alle sue necessità) del programma dei lavori in Consiglio, poiché essa sola è in grado di garantire la maggioranza. Si tratta senza dubbio di un caso limite, che rivela tuttavia i rischi della mancata armonizzazione fra la nuova forma di governo i regolamenti consiliari.

In Lazio e Liguria, è il Presidente del Consiglio che decide in via definitiva nel caso in cui non si raggiunga il *quorum* previsto. Tuttavia il suo potere non è discrezionale, poiché deve garantire comunque l'attribuzione rispettivamente di 1/5 (sul modello Camera) e 1/3 dei tempi alla minoranza (nel caso ligure, comprese anche le singole componenti politiche facenti parte del gruppo misto). Con riferimento alle considerazioni svolte sopra, la riserva di spazi e di tempi per la minoranza pare necessaria quando la programmazione non è separata, particolarmente quando i *quorum* per l'approvazione iniziale siano particolarmente elevati e pertanto difficilmente raggiungibili, per evitare il rischio di ridurre i suoi spazi a favore della maggioranza stessa.

Nel caso laziale, infine, si rileva l'impiego del termine opposizione, cui viene attribuito lo spazio garantito, rafforzato ulteriormente dalla previsione secondo cui debba essere di norma inseriti al primo punto dell'ordine del giorno della seduta in cui vengono discussi (art. 21.4).

Analogamente al livello nazionale, si riscontra quindi anche livello regionale un'evoluzione di tipo competitivo per quanto riguarda i rapporti fra maggioranza e opposizione, i cui rispettivi compiti, per lo meno dal punto di vista concettuale, sono già fissati nel momento elettorale: per cui in sede consiliare l'obiettivo non dovrebbe più essere quello di ricercare soluzioni contingenti e diversificate a seconda delle decisioni da prendere – il che caratterizza i sistemi istituzionali in cui la consociazione è il principio dominante nei rapporti fra le forze politiche presenti nelle assemblee rappresentative – bensì una strutturazione della dialettica politica e della conseguente attività decisionale attorno ad una logica di contrapposizione fisiologica fra maggioranza e opposizione all'interno dell'assemblea¹¹. Tuttavia, come abbia-

¹¹ I regolamenti degli anni settanta (della Camera così come dei Consigli) «esprimevano la mancanza di una chiara predeterminazione politica (ed elettorale) di una maggioranza». V. COLARUL-

mo visto, nei regolamenti attualmente vigenti – con parziali differenze con riferimento a quelli recentemente novellati – il principio regolatore che indirizza le decisioni relative all'approvazione del Programma è in maniera predominante riconducibile a quello dell'unanimità delle forze politiche presenti nell'Assemblea regionale, variamente declinato a seconda dei casi, che si ricollega appunto ad un principio consensuale piuttosto che competitivo¹².

Importanti segnali di evoluzione in direzione del raggiungimento di una maggiore efficienza dei procedimenti decisionali si riscontrano tuttavia nello statuto emiliano-romagnolo il quale prevede la tutela non solo dell'opposizione tramite il regolamento, ma anche dei tempi certi per l'assunzione delle decisioni (art. 31.3 lett.e, f).

Più specifico nella tutela dei diritti delle opposizioni è l'art. 10.2 dello statuto toscano, il quale dispone espressamente la garanzia di tempi e spazi per l'opposizione. Sulla stessa linea si pone infine lo statuto piemontese (art. 25.2) il quale vincola il regolamento al rispetto delle prerogative previste per la minoranza: al quale si aggiunge la previsione di una composizione paritetica della giunta per il regolamento (art. 36), che è tenuta a verificarne la corretta applicazione, che rende *naturaliter* di maggiore impatto l'apporto della minoranza.

2. La formazione dell'atto normativo

2.1 L'iniziativa legislativa

I soggetti cui è attribuita la potestà legislativa regionale rientrano all'interno di due macrotipologie: i soggetti tradizionali e nuovi soggetti.

LO E., *Dalla riforma dello Statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del Consiglio, la programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 118-119.

¹² Sul significato del principio dell'unanimità, con riferimento al livello nazionale, si veda la puntuale ricostruzione di MORRONE A., *Quale modello di Governo nella riforma del Regolamento...*, Op. Cit.

Rispetto al primo tipo sono titolari ciascun consigliere, i membri della Giunta, i consigli comunali (in un numero che varia da regione a regione a seconda del loro numero complessivo) e gli elettori (a seconda della popolazione complessiva), i quali ricalcano quelli cui era attribuita la potestà legislativa negli statuti di prima generazione.

Con riferimento alla possibilità degli elettori di presentare testi di legge, bisogna da subito sottolineare come essa sia esclusa da alcuni statuti per determinate categorie di leggi: le materie sulle quali è esclusa la possibilità di intervento della popolazione sono soprattutto le leggi di bilancio (Emilia-Romagna, Liguria, Puglia e Toscana, che corrispondono a tutte le regioni che pongono dei limiti espliciti), e le leggi tributarie (Emilia-Romagna, Liguria e Puglia), che si affiancano ad altre, differenti a seconda dei diversi statuti (l'Emilia-Romagna, ad esempio, contiene un elenco particolarmente dettagliato).

Fra i nuovi soggetti rientra prima di tutto il Consiglio delle Autonomie locali che, come abbiamo visto in precedenza (v. *supra* IV.3.1), deve necessariamente essere disciplinato dagli statuti: in realtà solamente in Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Umbria, dispongono esplicitamente che a questo organo venga attribuita la potestà legislativa. In tutti i casi questa potestà è limitata ai progetti di legge che interessino direttamente i rapporti fra la Regione e gli Enti locali o direttamente questi ultimi.

Un altro organo – stavolta non necessario, ma previsto dalla maggioranza degli statuti ad oggi entrati in vigore – cui è conferita la potestà legislativa è il Consiglio regionale dell'Economia e del Lavoro (v. *supra* IV.4). Anche in questo caso, tuttavia, non tutti gli statuti che ne hanno previsto l'istituzione l'hanno anche accompagnata dall'attribuzione della potestà di iniziativa legislativa: solamente in Liguria e Marche tale facoltà viene conferita, anche in questo caso limitatamente alle materie di sua competenza.

Eccezioni sono costituite dallo statuto della Regione Marche, che attribuisce il potere di iniziativa anche ai consigli delle unioni di comuni (almeno 5) e delle Comunità Montane (almeno 5) degli statuti liguri, pugliesi e toscani, che la attribuiscono, *pro futuro* anche ai consigli delle Città Metropolitane.

L'inserimento di ulteriori soggetti fra i titolari dell'iniziativa legislativa ovviamente si inserisce nell'ottica di un rafforzamento dei canali attraverso cui la società civile, tramite le varie sedi della rappresentanza in cui si esprime, possa partecipare ai procedimenti decisionali. Ovviamente questo

vale in maniera più marcata nel caso marchigiano, dove altri enti, oltre a quelli direttamente previsti in Costituzione dall'art. 114, possono presentare progetti di legge e nel caso delle città metropolitane, direttamente previste dalla Carta, ma ancora in potenza.

Pare inoltre particolarmente opportuno il conferimento di tale potere anche al Consiglio delle Autonomie locali, che può consentirgli appieno di svolgere il ruolo al quale la Costituzione lo ha destinato e ciò costituire la sede istituzionale del raccordo fra la regioni e gli enti locali: ampliandone però in questo caso il peso, che non si limiterebbe alla sola consultazione, ma avrebbe anche un impatto propulsivo dell'attività legislativa del Consiglio.

Nel caso invece dei Consigli regionali dell'economia e del lavoro, si ribadisce in questa sede (v. *amplius supra* IV.3) lo scarso interesse potenziale dell'attribuzione di uno strumento di tal tipo, se lo si mette in particolare in parallelo con la scarsità delle proposte presentate dal suo omologo a livello nazionale e dal tasso di successo quasi nullo di quelle presentate.

2.2 La fase istruttoria: il ruolo delle Commissioni permanenti

Abbiamo già in precedenza individuato quali siano le norme statutarie che le prevedono e quelle regolamentari che le istituiscono. In questa sede ci interessa andare ad analizzare come gli statuti regionali abbiano inteso disegnare il loro ruolo in concreto per quanto riguarda i procedimenti decisionali. Dalle dinamiche che si svilupperanno nel tempo sarà infatti possibile individuare diverse modalità di raccordo fra gli organi regionali ed anche fra l'ente regione e le diverse realtà sociali.

Prima di tutto partiremo dalla classica tripartizione in commissioni in sede referente, redigente e deliberante, dalla quale si parte per studiare il fenomeno a livello nazionale: quindi dal modo concreto con cui le commissioni sono chiamate ad operare.

Non tutti le regioni prevedono che le commissioni possano operare in tutte e tre le sedi, in particolare per quanto riguarda la sede legislativa o deliberante. Per ciò che concerne invece il procedimento in sede redigente, esso è previsto da tutti gli statuti¹³, con la sola eccezione della regione Marche. Di

¹³ Calabria (art. 30.1), Emilia-Romagna (art. 38.5), Piemonte (art. 30.4), Puglia (art. 32.2), Umbria (art. 53.2), Liguria (art. 47.1).

questi solo il Lazio (art. 33.1, lett. b) e la Toscana prevedono dei *quorum* particolarmente elevati per la loro istituzione, mentre gli altri rinviando ai regolamenti consiliari. Nel primo caso tuttavia si tratta di un *quorum* ragionevole, che consente verosimilmente il ricorso a tale procedura, poiché prevista la richiesta dell'unanimità dei componenti della commissione o della Conferenza dei capigruppo (33.2). Nel caso toscano, invece è prevista l'istituzione solo su richiesta dell'unanimità dei componenti il Consiglio: il che ovviamente ne rende altamente improbabile l'impiego, sulla stessa linea di quanto registratosi durante la prima fase statutaria¹⁴.

In tutti i casi è prevista la possibilità di tornare al procedimento in sede referente su richiesta sia di membri della commissione (in numero variabile da regione a regione) sia di una quota dei consiglieri regionali (di nuovo in numero variabile).

Per quanto riguarda il procedimento in sede deliberante, solamente il Piemonte (art. 30.4) e la Puglia (32.1) lo prevedono, anche in questo caso con facoltà da parte di minoranze di richiedere il ritorno alla procedura ordinaria.

Per quanto riguarda invece il potenziamento dell'attività istruttoria dell'atto, due sono le direttrici lungo le quali si può sviluppare la dinamica della forma di governo: coinvolgendo direttamente i proponenti degli atti, qualora essi siano di iniziativa esterna alla regione, o potenziando il ruolo politico delle commissioni. Sulla seconda linea rinviamo alle considerazioni specificamente dedicate alla partecipazione degli enti locali alla formazione degli atti (v. *infra* 2.3.4), in questa sede pare di particolare interesse andare a vedere quali siano le potenzialità espansive dovute alla figura del relatore. Mentre in tutti gli statuti è prevista la tradizionale figura del relatore, lo statuto emiliano-romagnolo (art. 50.3) esplicitamente prevede la figura del relatore di minoranza, qualora venga richiesto da un quinto dei consiglieri facenti parte della commissione (con diritto di voto). Lo stesso comma terzo prevede inoltre la possibilità di istituire più di un relatore di minoranza, purché sia richiesto da consiglieri diversi da quelli che hanno espresso il primo: lo scopo di questa specificazione pare essere quello di evitare che l'opposizione possa avvalersi di tale facoltà per rallentare oltremodo la fase

¹⁴ In merito si vedano critiche di Massimo Carli al Seminario di approfondimento sull'attuazione dello statuto toscano, riferite al ruolo delle commissioni permanenti e della programmazione dei lavori consiliari, tenutosi presso il Consiglio regionale della Toscana il 24 febbraio 2006 (trascrizioni).

di approvazione dei progetti di legge regionale, tramite pratiche ostruzionistiche orchestrate da più relatori di minoranza.

Sul tema pare tuttavia opportuno sviluppare delle ulteriori considerazioni: la figura del relatore di minoranza ha di certo delle potenzialità espansive notevoli anche con riferimento all'istituzionalizzazione dell'opposizione consiliare. Questo perché un relatore appartenente all'opposizione ufficiale avrebbe la possibilità di beneficiare di spazi ben definiti attraverso i quali rendere conoscibile la posizione alternativa dell'opposizione su progetti di legge, in particolare, di iniziativa governativa. Tale considerazione assume un valore tanto maggiore quanto il sistema istituzionale nel suo complesso garantisce prima di tutto una riconoscibilità all'opposizione, e in secondo gli assegna degli strumenti adatti, volti a rafforzarla in ottica competitiva nei confronti dell'asse maggioranza-giunta: spazi specifici comportano infatti un assunzione di responsabilità dirette dell'opposizione, che di conseguenza sarebbe tenuta a porsi non solo come una reale alternativa al governo, ma anche a formulare dei progetti alternativi concretamente funzionanti. Un sistema istituzionale che atomizzi il Consiglio, incentivando la frammentazione dello stesso piuttosto che la sua ricomposizione, possibilmente attorno ad una dinamica bipolare, al contrario incentiva un'attività sommersa dell'opposizione, di certo più continua, ma sicuramente meno responsabilizzante. In altre parole, in un contesto caratterizzato da una polverizzazione dei gruppi consiliari facenti parte dell'opposizione e dalla mancanza di uno specifico ruolo ad essa demandata, è ragionevole prevedere uno scarso impiego della figura del relatore di minoranza, sulla falsariga di quanto si è registrato per quanto riguarda le relazioni di minoranza (ad esempio in Toscana), poiché non solo e non tanto considerata inutile in sistemi politici dove una reale alternativa è impossibile, ma soprattutto perché l'opposizione stessa considera più vantaggioso procedere con accordi caso per caso su singoli provvedimenti legislativi, piuttosto che doversi impegnare a fondo nello strutturare un progetto politico alternativo, non solo sensato ma anche concretamente attuabile. In un sistema istituzionale in cui le regole per la formazione della rappresentanza incentivano la frammentazione post-elettorale l'opposizione sarà scarsamente incentivata ad impiegare le proprie risorse in una contrapposizione comunque produttiva, ma procederà con il classico schema della contrapposizione apparente – nei proclami pubblici in particolare – affiancata dalla contrattazione su microte-

matiche. Il che non solo deresponsabilizza l'opposizione quando si contrappone alla giunta – e radicalizza lo scontro politico – ma rende anche fisiologicamente opachi e quindi poco comprensibili per i cittadini, le dinamiche decisionali della regione stessa.

Sarà comunque la prassi che ci dirà quanto si farà ricorso a tale strumento e quale ruolo esso concretamente assumerà nelle dinamiche decisionali regionali.

Altra linea lungo la quale si potranno diversificare i procedimenti decisionali delle regioni italiane sono senza dubbio i momenti dedicati alla partecipazione delle diverse realtà sociali alla fase istruttoria.

In tutte le regioni, la partecipazione dei soggetti interessati o degli esperti di settore avviene attraverso il classico strumento delle audizioni. Anche la Toscana (art. ?) le prevede, ma le denomina in maniera diversa, per sottolineare l'afflato partecipativo che sottende la loro istituzione: le audizioni divengono quindi consultazioni.

Tutte le regioni prevedono inoltre indagini conoscitive ed udienze legislative, in genere direttamente disciplinate dallo statuto, salvo per gli articolati liguri e marchigiani che rinviando per il loro funzionamento al regolamento consiliare.

Tentano di potenziare il ruolo istruttorio delle commissioni tramite anche strumenti nuovi rispetto al passato lo statuto piemontese, che prevede la possibilità per le commissioni di dar vita ad ispezioni, qualora l'attività istruttoria di un determinato provvedimento lo richieda oppure, con toni più smorzati, quello piemontese, secondo il quale le commissioni possono disporre l'impiego dello strumento del sopralluogo.

Nell'attuale fase di vita dell'ordinamento regionale non pare tuttavia possibile prevedere significative diversificazioni fra le regioni, dal punto di vista del potenziamento della fase istruttoria, per lo meno per quanto riguarda gli aspetti sin qui trattati: le singole regioni, infatti, hanno disciplinato tutte in maniera analoga il fenomeno della partecipazione ai lavori delle forze sociali regionali. Questo non comporterà necessariamente una omogeneità nel funzionamento delle stesse nei vari contesti regionali, bensì ricalca al momento attuale le posizioni di forza che caratterizzano a livello sociale le singole regioni.

Uno dei motivi per cui si è registrata un generale – e omogeneo – potenziamento del ruolo del Consiglio si è interessato al fenomeno del potenziamento del ruolo delle commissioni consiliari quale sede di confronto e rac-

cordo con le autonomie sociali, quelle locali e l'associazionismo nel suo insieme per evitare che la sede della concertazione si spostasse – ammesso e non concesso che tale spostamento sia una diretta conseguenza del rafforzamento della giunta regionale nei confronti del Consiglio – in maniera troppo forte dalla Giunta al Consiglio.

2.3 L'approvazione dell'atto

Oltre all'approvazione normale, di cui è stato già detto (con il ruolo delle commissioni in diverse sedi) ed inserire specifiche norme previste in tal senso negli statuti, ci sono almeno due nodi problematici da sciogliere, relativi ai due temi che mi paiono di maggior rilievo ai nostri fini, che riguardano da un lato l'allargamento dei soggetti che partecipano alla decisione e il ruolo di efficienza del consiglio

2.3.1 Le fonti regionali cd. rinforzate

Una prima categoria di fonti può essere individuata attraverso l'aggravio procedurale previsto per l'approvazione delle leggi vertenti su alcune, specifiche, materie. Oltre ai regolamenti consiliari – la cui natura di fonte è dubbia in dottrina, e sulla quale la giurisprudenza costituzionale ha evitato di intervenire direttamente in passato e probabilmente eviterà di farlo anche in futuro¹⁵ – vi sono molti aggravii procedurali tra cui in primis le leggi elettorali di tutte le regioni, esclusa la Toscana. Nel caso della legge elettorale, la *ratio* che sottende l'aggravio procedurale previsto porta senza dubbio a ritenere che il riformatore regionale abbia voluto porre al riparo da possibili modifiche di maggioranza la più importante delle leggi politiche, che determina le regole della competizione politica e la strutturazione, a monte, del Consiglio regionale. Non pare tuttavia in quest'ottica del tutto coerente – e in ultima analisi convincente – la scelta di prevedere la maggioranza assoluta che si riscontra nella quasi totalità degli articolati, stanti le attuali re-

¹⁵ Si veda ad esempio il caso Umbro, dove da sempre il regolamento consiliare è approvato come legge: la Corte ha già evitato di entrare nel merito della natura della fonte regionale, ritenendo tuttavia legittima la sua approvazione in modo formalmente diverso dalle altre regioni, pur in vigenza del precedente assetto istituzionale.

gole elettorali che di diritto garantiscono alla maggioranza collegata al candidato Presidente risultato vincitore una quota dei seggi superiore alla maggioranza assoluta.

Analoghe considerazioni possono essere fatte quindi per la maggioranza assoluta prevista per le leggi di bilancio (Puglia e Umbria), le leggi tributarie (Puglia), le leggi di conferimento di funzioni amministrative; legge di approvazione del rendiconto; la legge finanziaria; le leggi di ratifica di intese con altre regioni; le leggi sulla composizione del CAL (Umbria).

Nonostante un *obiter dictum* della Corte costituzionale nella sentenza n. 2/2004 – che sembra ricomprendere l’aggravio procedurale per determinate categorie di leggi fra le competenze della regione in merito alla definizione della forma di governo¹⁶ – non paiono tuttavia trascurabili i problemi di teoria generale delle fonti che vengono in essere di fronte all’istituzione di fonti regionali che, per quanto riguarda la loro forza attiva e passiva, in un certo senso innovano rispetto al principio del *numerus clausus* delle fonti normative primarie¹⁷.

2.3.2 Le fonti cd. specializzate

Una seconda categoria contiene quelle fonti che potremmo definire “specializzate”, facendo riferimento in particolare alle leggi per le quali è previsto un aggravio procedurale su intervento o del Consiglio delle Autonomie locali o del Collegio di garanzia statutaria (pur diversamente denominato nei diversi ordinamenti regionali, per ragioni di semplicità d’ora in poi ci riferiremo ad esso come Collegio di garanzia).

I requisiti che devono essere riscontrabili in fonti potenzialmente “speciali” rispetto al criterio di gerarchia sono due: l’obbligatorietà dell’intervento dell’organo terzo su materie determinate e l’aggravio procedurale eventuale che deriva da un parere negativo su di esso espresso. Il primo è necessario affinché si possa individuare chiaramente la materia demandata alla disciplina di una fonte specializzata¹⁸.

¹⁶ Considera l’*obiter dictum* della Corte come una netta apertura G. Tarli Barbieri, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, di prossima pubblicazione, il Mulino.

¹⁷ Crisafulli: ovviamente non lo si considera come un dogma inconfutabile, bensì come una solida dottrina sulla base della quale è impensabile confrontarsi con la tematica in oggetto.

¹⁸ In altre parole, se l’aggravio è eventuale su richiesta (i.e. pdl-parere negativo-riapprovazione pdl), si determina solo un aggravio procedurale per tutte le leggi, ma non pare potersi individuare una specifica fonte nuova.

Prima di tutto è il caso di integrare il dato empirico con gli spunti che la giurisprudenza ha già fornito in merito, poiché in questo caso sono dirimenti.

La Corte costituzionale ha già avuto modo di intervenire sull'art. 82 dello statuto Umbro¹⁹, poiché l'avvocatura dello stato riteneva che tale disposizione «conferirebbe ad un organo amministrativo un inammissibile potere di sindacare le leggi e i regolamenti già adottati dai competenti organi regionali, in violazione degli artt. 121 e 134 della Costituzione». La Corte in quell'occasione, pur non essendo chiamata a pronunciarsi in specifico sull'aggravio procedurale previsto, ha tuttavia sostenuto che: «la disposizione impugnata fa espresso riferimento ad un potere consultivo della Commissione, da esplicarsi attraverso semplici pareri, che, se negativi sul piano della conformità statutaria, determinano come conseguenza il solo obbligo di riesame, senza che siano previste maggioranze qualificate ed anche senza vincolo in ordine ad alcuna modifica delle disposizioni normative interessate», per cui ne ha fatta salva la legittimità costituzionale.

Se da questa specifica indicazione si volessero trarre delle indicazioni più ampie e ragionevolmente fondate, si potrebbe ritenere che l'attività consultiva in generale e dell'organo di garanzia statutaria in particolare, possa essere esplicita, senza che vengano lese disposizioni costituzionali, al massimo attraverso un obbligo di riesame. In questo caso quindi non ci trova di fronte ad una nuova fonte, bensì ad una disposizione di rango legislativo o regolamentare che, avendo subito un controllo di tipo consultivo, può essere confermata o modificata dall'organo competente ad approvare la stessa norma, senza che da ciò ne derivi una rottura al principio *numerus clausus* delle fonti.

La Corte tuttavia non entra nel merito della configurazione di una diversa tipologia di fonte, ma si limita a sostenere che l'obbligo di riesame in seguito all'intervento di un organo non costituzionalmente previsto in realtà non vincola un organo politico e/o non conferisce ad un organo amministrativo poteri para-giurisdizionali.

Bisogna tuttavia rilevare come, nel caso umbro, non si sia data vita ad una fonte normativa che modifichi il *numerus clausus*, bensì si sia di fronte ad un controllo eventuale che potenzialmente potrebbe riguardare tutti gli atti

¹⁹ Che prevedeva la possibilità del Collegio di garanzia di sindacare su leggi e regolamenti, anziché sui progetti: v. *amplius supra* II.1.3

normativi regionali soprattutto perché il parere del consiglio di garanzia non ha i requisiti dell'obbligatorietà, per cui può andare ad incidere su tutte le norme. Ma ciò potrebbe non darsi in altri ordinamenti, qualora per l'appunto il controllo sia obbligatorio per le leggi aventi ad oggetto una determinata materia e comportasse anche solo l'obbligo di riesame. Per questo motivo, la forma di aggravio procedurale che potremmo definire di "rinvio" da parte degli organi di garanzia statutaria (prevista anche in Toscana), che prevede quindi la sola rilettura in caso di parere negativo (anche se rifiutato), non intacca il principio del *numerus clausus* non solo perché «semplice parere», ma anche (e soprattutto, ai nostri fini) perché non investe solo una parte degli atti normativi, bensì la totalità.

La Corte Costituzionale ha contribuito a sciogliere alcuni nodi anche con riferimento all'obbligo di motivazione con la sent. n. 12 del 2006, ritenendo che l'obbligo di motivazione non lede la potestà legislativa del consiglio regionale e che tra l'altro l'introduzione di un eventuale passaggio procedurale rientra nella disciplina del procedimento legislativo regionale, senza dubbio ricompresa nei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» all'art. 123. C'è da rilevare in merito che nel caso dello statuto toscano si prevede, come *unicum* nel panorama comparatistico degli statuti attualmente approvati, l'obbligo di motivazione per tutte le leggi, per cui l'obbligo di motivazione ulteriore, che consegue da un parere negativo del Cal, non sortisce effetto sensibile, per lo meno dal punto di vista sostanziale. C'è tuttavia da rilevare che, volendo essere puntigliosi, il parere del Cal toscano è obbligatorio per le leggi di bilancio, gli atti di programmazione economica, e le leggi per l'attribuzione di competenze agli enti locali. Per cui in questo caso a mio avviso si determina la nascita di una fonte specializzata, su 3 materie, pur non essendo l'aggravio procedurale talmente forte da ledere la potestà legislativa del consiglio regionale.,

In ultima analisi, quindi, sono solo 2 le fonti "specializzate", individuabili nello statuto laziale e umbro, con riferimento all'intervento del Cal sulle leggi di conferimento di funzioni agli enti locali, il cui parere negativo comporta la deliberazione a maggioranza assoluta.

Non dà, invece, vita al costituirsi di una nuova fonte la previsione laziale della maggioranza assoluta su parere negativo dell'organo di garanzia, poiché non è obbligatoria per determinate materie. Tuttavia – per inciso – pare in contrasto con quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 378 del 2004 (v. *supra*).

Sono state fatte salve dalla Corte sia i due obblighi di rilettura in caso di parere negativo dell'Organo di garanzia toscano e umbro – ai nostri fini, tuttavia, in entrambi i casi difetta il requisito dell'obbligatorietà – sia l'obbligo di motivazione contenuto nello statuto toscano. In quest'ultimo caso, tuttavia, poiché sono configurabili 3 diverse materie per le quali l'intervento è sia obbligatorio che vincolante (anche se l'aggravio è sostanzialmente irrilevante) ci si trova comunque di fronte a fonti *speciali*.

2.3.3 Le procedure d'urgenza

Le disposizioni volte a definire le eventuali procedure d'urgenza rivestono un particolare significato per quanto riguarda il raggiungimento di una maggiore efficienza dei processi decisionali regionali. Come abbiamo visto con riferimento alla programmazione dei lavori e al ruolo del Presidente del Consiglio, l'obiettivo di un sistema istituzionale equilibrato è far sì che le procedure previste all'interno delle assemblee rappresentative permettano di contemperare due esigenze fondamentali: la tutela delle prerogative delle minoranze e il perseguimento dell'efficienza dei procedimenti decisionali, anche di fronte a casi di urgenza. Tale ultimo compito è di particolare importanza non solo per il raggiungimento dell'efficienza complessiva del sistema, ma anche per assicurare il rispetto dell'attribuzione delle competenze operata dagli statuti regionali, poiché è ben noto che in particolare il potere esecutivo, qualora tale obiettivo non sia raggiunto, si serve di strumenti diversi che minano la certezza del diritto: è stata una delle ragioni, a livello nazionale, che ha portato all'abuso dello strumento del decreto legge e che in parte spiega l'attuale impiego massiccio del decreto legislativo, così come è stata – ed è, si pensi al caso della regione Calabria sul finire della legislatura 2000-2005 – alla base del ricorso molto elevato a norme di carattere formalmente amministrativo, ma sostanzialmente regolamentare o legislativo, da parte della Giunta a livello regionale. In altre parole, procedimenti legislativi snelli ed efficaci, oltre che dotati della necessaria flessibilità in caso di necessità, sono un presupposto necessario affinché la forma di governo si sviluppi virtuosamente, diminuendo sensibilmente l'insorgere di patologie.

Negli statuti ad oggi approvati si riscontra tuttavia una linea di tendenza, purtroppo costante anche con riferimento ad altri aspetti rilevanti e cioè il rinvio al regolamento per la definizione dei dettagli. Così fanno gli statuti marchigiano (art. 31.1), piemontese (art. 45.2), Toscano (art. 40.2) e umbro (art. 36.2). Mentre tuttavia nel primo e nell'ultimo caso ci si limita a prevedere la necessaria presenza di procedure d'urgenza, il Piemonte conferisce il potere decisionale ultimo comunque al Presidente del Consiglio e la Toscana prevede anche la fissazione di termini tassativi, trascorsi i quali scatta l'obbligo di iscrizione all'ordine del giorno successivo.

Maggiormente coerenti con l'assetto istituzionale disegnato dalle regioni italiane paiono invece le disposizioni contenute negli statuti emiliano-romagnolo (art. 51.4) e laziale (art. 38.2), le quali dispongono che la richiesta di una procedura d'urgenza possa essere richiesta dalla Giunta, con obbligo di motivazione. L'obiettivo di disposizioni di tal tipo dovrebbe infatti essere non solo il raggiungimento di una maggiore efficienza complessiva del sistema ma anche, nel particolare, instaurare un circuito di collaborazione virtuosa fra il potere esecutivo e quello legislativo, portando il primo a passare – in senso formale e sostanziale – dal secondo e il secondo a mantenere comunque la titolarità dei procedimenti legislativi.

Pare invece di meno diretta funzionalità la disposizione contenuta nello statuto calabrese secondo cui una porzione di consiglieri (1/4) è legittimata a richiedere che un determinato progetto di legge venga inserito all'ordine del giorno della prima seduta utile, con precedenza sugli altri. È vero che conferendo tale possibilità ad una minoranza non politicamente qualificata si garantisce sia la possibilità della Giunta – tramite la sua base di legittimazione, la maggioranza – di chiedere e ottenere procedure d'urgenza, e allo stesso tempo si dà la possibilità all'opposizione di garantire un reale dibattito sui progetti di legge da essa presentata, ma allo stesso modo non si pone al riparo il sistema da possibili atteggiamenti ostruzionistici di quest'ultima. O da sola, o alleandosi con le ali estreme di entrambi gli schieramenti, ben potrebbe infatti l'opposizione provocare scompaginamenti della programmazione dei lavori, a soli fini tattici.

Di maggiore efficacia parrebbe invero attribuire tale potere alla sola Giunta, garantendo alla minoranza delle riserve di tempi e di spazi in sede di programmazione, il che consentirebbe ad entrambi di pianificare e svolgere obiettivi strategici, ponendo al riparo il sistema da possibili sconvolgimenti tattici.

Sulla stessa linea si pone lo statuto laziale che, accanto al conferimento del potere di richiesta di procedure di urgenza al Presidente della Giunta, lo assegna anche ai singoli consiglieri, ma in questo caso prevedendo il filtro del Presidente del Consiglio (art. 8.2). A quest'ultimo viene quindi conferito un potere rilevante, poiché gli spetta definire, in ultima istanza, quali siano le richieste a fini meramente ostruzionistici e quali, invece, rappresentino invece delle richieste volte alla tutela delle prerogative delle minoranze. Attribuire tale potere a ciascun consigliere rischia tuttavia di causare problemi tutt'altro che marginali al funzionamento dell'organo consiliare: tutto dipenderà, in ultima analisi, dalle indicazioni che ci forniranno le prassi quanto alle modalità di impiego (e alla quantità) di tale strumento.

Infine pare opportuno ricordare la norma contenuta nello statuto ligure (art. 46.4) che prevede termini massimi tassativi per la discussione in commissione, al termine dei quali il proponente del progetto di legge ha facoltà di richiedere la discussione e la votazione dello stesso da parte del Consiglio. Più che una procedura d'urgenza, tale disposizione ha come obiettivo tempi certi per la discussione e l'approvazione dei progetti di legge: va comunque rilevato che termini temporali tassativi per l'esame degli stessi in Commissione, sono attualmente in fase di discussione anche per quanto riguarda la revisione dei regolamenti consiliari (in particolare in Toscana).

2.3.4 Ulteriori vincoli nella fase consiliare

Ci riferiamo in questa sede in particolare ai vincoli procedurali previsti per le leggi di iniziativa popolare o degli enti locali: la quasi totalità degli statuti regionali ad oggi approvati – ad eccezione di quello marchigiano e pugliese – prevede infatti delle norme specifiche a tutela dell'iniziativa legislativa popolare.

Una prima serie di disposizioni che si riscontrano nel panorama degli statuti ad oggi entrati in vigore dispone una durata temporale ben definita per assicurare l'effettiva discussione dei progetti di legge da parte del Consiglio. I tempi variano da regione a regione, dai tre mesi della Calabria (art. 40.2), ai 6 mesi per Emilia-Romagna (art. 18.5), Lazio (art. 37.3), e Umbria (art. 36.3), ai 9 mesi toscani (art. 75.3) fino all'anno, previsto dallo statuto della Liguria (art. 7.2): trascorsi questi termini dalla data di presentazione vengo-

no posti all'ordine del giorno della prima seduta utile e in genere posti al primo punto all'ordine del giorno o discussi con procedura prioritaria sugli altri (Calabria).

Peculiare è la disposizione contenuta nello statuto piemontese (art. 76), il quale nel complesso prevede una serie di tempistiche diversificate a seconda dell'*iter* di approvazione del processo: 3 mesi in commissione, cui si assommano 2 mesi in consiglio, trascorsi i quali ciascun consigliere ha la facoltà di chiedere il passaggio al voto del progetto, iscritto al primo punto dell'ordine del giorno della seduta successiva. Va tuttavia sottolineato che sempre lo stesso articolo dello statuto prevede un controllo sull'ammissibilità del progetto – necessariamente redatto in articoli – operato dall'Ufficio presidenza all'unanimità, senza la quale decide il Consiglio.

Come si vede, gli statuti in esame mirano a tutelare solo l'iniziativa legislativa popolare: l'Umbria prevede invece le stesse tutele anche per le iniziative legislative degli enti locali (consigli comunali e provinciali) e del Consiglio delle autonomie locali.

Oltre ai tempi certi per l'esame delle proposte, paiono di particolare interesse quelle norme che mirano a potenziare la presenza dei promotori anche nella fase istruttoria (cfr *supra* 2.2). Va in tal senso la previsione contenuta nell'art. 74.3 dello statuto piemontese, la quale assegna ai primi tre sottoscrittori del progetto di legge il diritto di illustrarne ragioni e contenuto in commissione, così come quella relativa alle iniziative degli enti locali, che assegna invece tale potere a 5 membri delle assemblee proponenti (75.2).

Sulla stessa linea si pone lo statuto toscano che prevede l'ammissione dei promotori all'esame istruttorio (art. 74.2), pur non definendone nel dettaglio le modalità di partecipazione.

2.3.5 L'istruttoria pubblica

Molto si è parlato in riferimento agli statuti regionali, della volontà di allargare gli spazi di partecipazione ma, nonostante ciò, la maggior parte degli istituti introdotti rientrano nel novero delle classiche formule, risolvendosi in alcuni casi in un potenziamento delle sedi di raccordo e concertazione, nella maggioranza degli altri in disposizioni di principio la cui portata normativa risulta particolarmente sfuggente. Lo statuto emiliano-romagnolo ha

tuttavia inserito uno strumento che rientra a pieno titolo in quella che è stata definita come «democrazia partecipativa» o «deliberativa²⁰»: si tratta in particolare della previsione dell'istruttoria pubblica, i cui contenuti essenziali sono disciplinati direttamente dallo statuto (art. 17), mentre il resto è demandato alla successiva legge di attuazione.

Lo statuto tuttavia contribuisce a delineare le caratteristiche essenziali di tale strumento, il quale può essere richiesto prima dell'adozione sia di atti legislativi che di carattere amministrativo a portata generale. Non viene specificato quali possano essere i soggetti legittimati a chiederne l'istituzione, se non per il fatto che tale facoltà è estesa anche ad almeno 5000 persone: in tal caso spetta al Consiglio individuare fra di essi un responsabile. L'istruttoria si svolge sotto forma di un contraddittorio pubblico cui possono partecipare «anche per il tramite o con l'assistenza di un esperto, oltre ai Consiglieri regionali ed alla Giunta regionale, associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale» (art. 17.2), alla fine della quale viene redatto un documento che tenga conto delle risultanze.

Questa disposizione, che mira ad allargare in maniera sensibile gli spazi di partecipazione dei cittadini alla fase istruttoria delle leggi, è stato impugnato dal governo, che ha ritenuto in contrasto con l'art. 97 Cost. e perché ritenuta lesiva, per quello che qui direttamente più rileva, dell'autonomia del Consiglio: la Corte costituzionale ha tuttavia respinto le pregiudiziali di costituzionalità, ritenendo in particolar modo che «questi istituti non sono certo finalizzati ad espropriare dei loro poteri gli organi legislativi o ad ostacolare o a ritardare l'attività degli organi della pubblica amministrazione, ma mirano a migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche» (sent. n. 379 del 2004).

Poiché si tratta della prima volta che una norma di tal tipo viene inserita all'interno dei sistemi istituzionali delle regioni italiane – nonostante il fatto che essa sia largamente diffusa a livello europeo – pare difficile in questa sede valutarne l'impatto concreto, in assenza, almeno, di una prima prassi applicativa. Si tratta tuttavia di un'innovazione di rilievo – una delle poche, a dir la verità – sul fronte del potenziamento dei rapporti fra la società civile

²⁰ BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica; in Stato e Mercato*, n. 1/2005, pp. 67-88 e, dello stesso A., *Le arene deliberative*, in *Riv. Ita. di Pol. Pub.*, n. 3/2002, pp. 5-29

e gli organi rappresentativi, che potrebbe senza dubbio avere degli effetti sensibili nel concreto operare della forma di governo emiliano-romagnola.

3. Commissioni di vigilanza, speciali e di inchiesta

3.1 Le commissioni di vigilanza e controllo

Possono costituire motivo di differenziazione tra i diversi sistemi di governo regionale, in linea prospettica, le disposizioni statutarie che prevedono la presenza di particolari commissioni, siano esse chiamate di vigilanza o di controllo.

Lo statuto che prevede l'innovazione più significativa è quello toscano, il quale dispone l'istituzione di una commissione di controllo permanente, con lo scopo di verificare l'attuazione delle politiche regionali e la coerenza degli atti con la programmazione.

Oltre a ciò è esplicitamente previsto che un determinato atto venga dichiarato improcedibile se incontra il parere negativo della commissione di controllo, salvo espressa conferma dell'organo che lo ha deliberato. Si tratta a ben vedere di compiti significativi, che possono garantire la presenza della Giunta in Consiglio e il costante raccordo fra la prima e il secondo, grazie ad un'azione di monitoraggio della seconda nei confronti del primo che pare di particolare rilevanza. Lo statuto nulla dispone quanto alla sua composizione, se non che la sua presidenza debba essere assegnata ad un consigliere di opposizione.

Come con riferimento alla composizione di altri organi statutariamente previsti, anche in questo caso al regolamento consiliare è demandato un compito particolarmente arduo, che risiede prima di tutto nel cercare di capire se anche la composizione di questa commissione debba rispecchiare lo stesso schema delle altre – la proporzione fra i gruppi – o se in questo caso sia necessario prevederne uno diverso. Il ruolo che è chiamata a svolgere pare infatti riconducibile non tanto e non solo al rapporto fra maggioranza e opposizione quanto al rapporto fra giunta e consiglio, caratterizzando quest'ultimo come organo di controllo – in questo caso specifico – dell'operato della giunta, considerandolo come un'insieme, anziché diffe-

renziarlo in ragione dell'appartenenza dei suoi membri. Per cui potrebbe anche darsi l'istituzione di una commissione la cui composizione possa essere paritetica, in modo da diminuire la politicizzazione della stessa in ragione di un aspicato e controllo tecnico-politico del secondo sulla prima.

Potrebbe invece non solo potenziare il ruolo di controllo del Consiglio sulla Giunta ma anche costituire una novità di rilievo la possibilità, sempre contenuta nello statuto toscano, di prevedere sedute speciali dedicate alla discussione di temi di rilevante interesse regionale. Trattandosi di sessioni speciali e non straordinarie, si potrebbe infatti prevedere di dedicarne qualcuna – in ragione di una ogni uno-due mesi – alla discussione di argomenti scelti dall'opposizione. In questo caso si verrebbe a potenziare il ruolo di controllo e di proposta alternativa dell'opposizione stessa, conferendogli uno spazio separato – da cui discende maggiore visibilità – per la sua azione di critica nei confronti dell'operato della giunta e di formulazione ed esplicazione dei suoi progetti politici alternativi. Anche in questo caso, tuttavia, pare necessario attendere non solo le prassi, ma anche l'approvazione del nuovo regolamento consiliare prima di poter formulare delle considerazioni fondate.

L'altro articolato che si pone nell'ottica di un rafforzamento del potere di controllo del consiglio nei confronti della giunta è quello piemontese che prevede un controllo limitato tuttavia alla programmazione e al bilancio.

Prevede infine una commissione di vigilanza, presieduta da un Consigliere di opposizione, con compiti specifici lo statuto laziale, con particolare riferimento tuttavia non direttamente al raccordo fra la Giunta e il Consiglio, bensì rispetto al pluralismo dell'informazione. Tale aspetto riveste tuttavia un ruolo fondamentale non solo, *naturaliter*, per garantire il rispetto di adeguati spazi alle minoranze, ma anche per garantire visibilità ai progetti politici alternativi dell'opposizione: è infatti di fondamentale importanza che gli strumenti di informazione degli organi regionali, così come della Regione nel suo insieme, non siano di esclusivo appannaggio della maggioranza bensì consentano all'opposizione di rendere noto ai cittadini il suo progetto politico alternativo.

3.2 Le commissioni di inchiesta

Tutti gli statuti ad oggi entrati in vigore prevedono l'istituzione di commissioni di inchiesta. A livello regionale, come è stato autorevolmente riscontrato anche in vigenza dell'assetto istituzionale originario, le commissioni di inchiesta non sono legittimate ad avvalersi degli stessi poteri giudiziari di inchiesta previsti per le omologhe commissioni a livello nazionale. Il principio dell'unitarietà della giurisdizione non consente infatti deroghe se non previste esplicitamente dalla Costituzione.

A livello regionale, le commissioni di inchiesta avranno quindi un ruolo meramente politico per consentire di porre in discussione l'operato della Giunta o, più in generale, per far chiarezza su tematiche di rilevanza generale. Pare a questo proposito di particolare importanza sottolineare come l'impiego di commissioni di inchiesta per mettere in discussione l'operato della maggioranza sia nei fatti reso possibile solo qualora una minoranza abbia la possibilità di richiederne l'istituzione senza la necessità dei voti della maggioranza. Altrimenti si corre il rischio, come effettivamente è accaduto a livello nazionale, che sia la stessa maggioranza ad istituirle contro l'opposizione.

Paiono quindi a questo riguardo di particolare importanza le disposizioni che prevedono la loro istituzione anche senza voto consiliare a maggioranza qualora ne faccia richiesta una porzione dei consiglieri regionali: il 40% nello statuto ligure, 1/3 in quello umbro – altrimenti vi è la possibilità di richiederle conferita ad 1/10 dei membri il consiglio, con voto a maggioranza semplice – o 1/5 in quello toscano. In quest'ultimo caso tuttavia è previsto che possano essere attive contemporaneamente non più di 2 commissioni senza voto consiliare. L'intento dei riformatori regionali era quello di scongiurare un eccessivo ricorso a questo strumento da parte dell'opposizione, ma in realtà la previsione comporta il rischio di rendere scarsamente funzionale il ricorso a tale strumento: qualora la maggioranza intendesse giocare d'anticipo e bloccare le iniziative di minoranza, potrebbe infatti da sola raggiungere il massimo delle commissioni istituibili e impedire, vista il necessario raggiungimento della maggioranza, l'istituzione di altre. Si tratta tuttavia di un caso di scuola che difficilmente potrà avere un riscontro nella prassi.

In tutti i tre casi, come si nota, l'intento è quello di garantire ad una minoranza la possibilità di ricorrere a tale strumento. Nel solo caso ligure, tutta-

via, la minoranza deve tuttavia essere compatta e potrà necessariamente coincidere con l'opposizione, intesa come la coalizione di minoranza numericamente più consistente, stante il quorum elevato per la richiesta, che potrà ragionevolmente essere raggiunto da essa solamente.

Pare tuttavia tutt'altro che superfluo sollevare per lo meno un dubbio circa il ruolo delle commissioni di inchiesta. Se infatti non potranno avere solamente un ruolo politico, non si capisce bene quale sarà la differenza tra le commissioni di inchiesta e le indagini conoscitive che le commissioni possono disporre a maggioranza. L'unica discriminante, oltre ovviamente alla diversa sede, pare risiedere nella possibilità conferita a frazioni di consiglieri di istituirle, essendo astrattamente riproponibile lo schema maggioranza-opposizione che si rileva a livello consiliare anche all'interno delle commissioni, stante le norme sulla loro composizione che ne garantisce il rispetto.

3.3 Le commissioni speciali

Gli statuti prevedono inoltre l'istituzione di più commissioni speciali, cui assegnano in via maggioritaria un ruolo di istruttoria preventiva su determinate materie o tematiche: in particolare disciplinano delle commissioni di studio e documentazione gli statuti emiliano-romagnolo, laziale, marchigiano, e umbro, oltre che quello piemontese, anche se quest'ultimo ne valorizza in modo significativo il ruolo ispettivo, assegnandone inoltre la presidenza ad un consigliere di opposizione. Non pare tuttavia ben chiaro quale sarà il loro ruolo nella prassi, e cioè se si struttureranno come delle commissioni cui spetti un compito conoscitivo o di inchiesta.

Nel primo caso tuttavia la differenza con le indagini conoscitive, pare particolarmente labile, se non per la sede all'interno della quale si esplicano: nell'aula le seconde, in commissione le prime. Potenziare il loro ruolo ispettivo, dall'altro lato, tende a sovrapporre il loro ruolo con le commissioni di inchiesta regionali.

Peculiarità nel panorama comparatistico è la disposizione contenuta nello statuto calabrese (art. 28.2) con la quale si prevede l'istituzione di una commissione speciale per i rapporti con l'Unione Europea e i paesi del mediterraneo.

4. Il potenziamento del ruolo tecnico del Consiglio regionale

Il potenziamento del ruolo tecnico del Consiglio passa attraverso il rafforzamento delle sue strutture tecniche, sia attraverso l'introduzione di procedure e dispositivi volti al perseguimento della qualità della legislazione.

Del primo aspetto non ci occuperemo direttamente in questa sede, se non per ricordare la fase embrionale del rafforzamento dei consigli in tal senso e la differenziazione che si sta venendo a creare fra i diversi sistemi regionali in ragione di maggiori-minori sperimentazioni in merito²¹.

Interessante è tuttavia ai nostri fini fermare l'attenzione su alcune disposizioni statutarie che interessano direttamente sia il procedimento decisionale, attraverso non solo la possibilità di inserire dispositivi volti alla qualità della legislazione nei testi normativi, ma anche prevedendo degli aggravii infraprocedimentali in tal senso: si fa riferimento in particolar modo a quelle disposizioni che non differenziano le leggi vertenti su diverse materie di una stessa regione, bensì pongono dei requisiti obbligatori cui devono sottostare tutte le leggi.

Il primo caso è contenuto nello statuto toscano, quando prevede la dichiarazione di improcedibilità di tutti i progetti di legge nel caso in cui non vengano rispettati i criteri stabiliti sulla qualità della legislazione. La dichiarazione viene resa da parte del presidente del Consiglio regionale, di accordo con l'Ufficio di Presidenza, e pone le basi per un potenziamento della qualità della legislazione regionale. Non andando ad inserire un discrimine fra le leggi vertenti sulle une o le altre materie, non crea inoltre una tipologia di legge rinforzata nel sistema delle fonti regionali.

Allo stesso modo non incide sulla collocazione nel sistema di fonti interne l'obbligo di motivazione previsto in via generale per tutte le leggi, riguardando per l'appunto tutte le leggi, anziché una di esse in particolare: non pare tuttavia si possa parlare, in questo caso, di un potenziamento vero e proprio dello strumento legislativo regionale, bensì di un obbligo di carattere meramente politico.

²¹ Per una prima rassegna sul tema si veda: FERRARO D., *Il ruolo dei Servizi tecnici del Consiglio regionale nel procedimento legislativo*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, pp. 259-275

CAPITOLO V

Le regioni di fronte alla sfida dell'efficienza:
i procedimenti decisionali

Sulla stessa linea si pone infine la disposizione contenuta nello statuto pugliese, che pone un vincolo per il regolamento interno: dichiarare l'improcedibilità dei progetti di legge che intervengano nelle materie già codificate senza provvedere alla modifica o integrazione dei relativi testi, con scopo di raggiungere una maggiore organicità della normazione regionale.

Non v'è tuttavia dubbio che, a prescindere dall'incidenza o meno nel sistema delle fonti, le disposizioni in questione possono determinare una crescente differenziazione per ciò che concerne la qualità della legislazione nelle differenti regioni italiane.

CONCLUSIONI

La forma di governo introdotta dalle regioni italiane è caratterizzata dall'investitura diretta del vertice dell'esecutivo, collegato in maniera stretta ad una precisa maggioranza consiliare sia nel momento elettorale – tramite un premio di maggioranza che viene attribuito alla seconda in ragione dei risultati del primo – sia in quello post elettorale, grazie alla regola dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*.

Questo modello di forma di governo ha sollevato dibattiti particolarmente accesi quanto al suo inserimento all'interno dei modelli di forma di governo: la dottrina l'ha variamente denominata come presidenzialista, noeoparlamentare, semiparlamentare, primoministeriale, solo per fare alcuni esempi.

La prima parte del capitolo di questo lavoro lascia sullo sfondo il dibattito dottrinale sulla modellistica in senso stretto, per ricostruire l'evoluzione del modello all'interno del contesto italiano. Ne emerge che la forma di governo rientra appieno nella categoria delle «forme di governo della transizione» (Fusaro) che hanno caratterizzato la fase di crisi e transizione del nostro assetto istituzionale a tutti i livelli di governo: le sue caratteristiche essenziali sono l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, che è legato ad una precisa maggioranza consiliare (garantita da un premio contenuto nelle legislazioni elettorali), dalla vigenza della regola del *simul stabunt, simul cadent*.

La forma di governo regionale fa parte della famiglia delle forme di governo parlamentari, anche se si tratta di una variante particolarmente rigida attraverso la quale si è mirato a riproporre le dinamiche che caratterizzano le forme di governo parlamentari competitive, in presenza di un sistema partitico prima bloccato (poi implosivo) e quindi incapace di proporre una sintesi efficace attraverso la quale giungere all'ammodernamento delle istituzioni di governo.

Questo processo non è tuttavia partito dal basso, poiché le riforme introdotte per gli Enti locali e le Regioni sono state approvate dal Parlamento con l'obiettivo di rispondere a precisi obiettivi di politica istituzionale: garantire un rafforzamento del sistema regionale tramite il

conferimento di maggiore potere agli elettori nella scelta dei governanti e allo stesso tempo rendere maggiormente responsabili questi ultimi, in ragione della diminuzione delle opacità derivanti dal potere di mediazione dei partiti nel momento post-elettorale.

Un tale modello di forma di governo, dal punto di vista formale, non è stato inserito anche a livello nazionale – nonostante il fatto che dal punto di vista dinamico anche quest'ultimo si sia andato strutturando in maniera bipolare tramite l'introduzione di un sistema elettorale di impianto prevalentemente maggioritario e attraverso una crescente possibilità di scelta diretta (ancorché informale) del capo dell'esecutivo da parte dei cittadini – per i forti contrasti sorti fra le forze politiche in riferimento alle modalità e alle regole sulla base delle quali ristrutturare il sistema istituzionale.

Questo non significa che il modello istituzionale adottato per le regioni sia stato ininfluenza nei confronti di quello nazionale. Al contrario pare ragionevole sostenere che una tipologia di forma di governo, ad elezione (sostanzialmente o formalmente) diretta del vertice dell'esecutivo abbia costituito un obiettivo da raggiungere anche per il livello nazionale (pur con i necessari distinguo). O ancora che si tratti un modello largamente condiviso dalla maggioranza delle forze politiche presenti nel tempo in Parlamento, ma verso il quale non si sia potuti convergere a causa di necessità politiche contingenti che hanno reso sconveniente la ricerca degli ampi consensi necessari.

Per cui non paiono pienamente fondate le tesi di coloro che vedono nel regionalismo italiano una peculiarità assoluta nelle dinamiche di decentramento che si riscontrano nel panorama comparatistico europeo. Se è vero infatti che negli altri sistemi europei, a struttura di decentramento comparabile con il nostro, è il modello adottato a livello centrale che influenza quelli periferici (cd. mimetismo istituzionale) è altrettanto vero che le riforme istituzionali che hanno investito gli enti di governo subnazionali italiani non sono partiti dal basso, bensì dall'alto. Ed è semplicemente per la peculiarità dell'assetto partitico italiano che non si è giunti ad una maggiore omogeneità fra le forme di governo dei vari livelli: è infatti innegabile che nelle intenzioni di – almeno parte – dei riformatori era soggiacente una logica di modifica prima dei sistemi di governo subnazionali, perché era considerata una scelta meno conflittuale, ma con lo scopo di passare, via via, al livello centrale.

Ciò che caratterizza la dinamica delle forme di governo della transizione italiane rispetto a quelle degli altri paesi europei, non è quindi solo la direzione verso cui tendono (dal basso verso l'alto: rilievo formale, questo, innegabile), bensì la loro origine, e cioè (altrettanto innegabilmente) dall'alto verso il basso. Il che, se rende la dinamica italiana diversa dal punto di vista cronologico rispetto agli altri modelli europei, dal punto di vista concettuale la assimila a loro, tenendo conto delle peculiarità della storia politico-istituzionale italiana e non solo dei rilievi formali.

Il legislatore costituzionale, con riferimento alle regioni ha dettato un modello di forma di governo *standard* che presenta tutte le caratteristiche di quelli della transizione, ma ha anche previsto una possibilità di deroga, con riferimento all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Va tuttavia sottolineato che il modello costituzionale che abbiamo definito, dal punto di vista statico, *standard*, è divenuto chiaramente da subito il modello *preferenziale*, dal punto di vista dinamico: la disciplina transitoria prevista in attesa dell'approvazione dei nuovi statuti da parte delle regioni prevede infatti un modello che la stessa Corte costituzionale ha assimilato appieno a quello.

Le regole poste dalla Costituzione con riferimento al modello *standard* non garantiscono in realtà alle regioni dei margini di manovra ampi quanto alla sua modifica. Viene infatti attribuita la possibilità di integrare il modello, ma nel rispetto assoluto delle disposizioni costituzionali, con particolare riferimento alla rigidità della regola del *simul stabunt, simul cadent*, e al potere di nomina e di revoca dei singoli ministri.

La libertà di manovra delle regioni si risolve quindi nella possibilità di optare per un altro modello di forma di governo, necessariamente ad elezione indiretta del vertice dell'esecutivo, scelta che nessuno ad oggi ha compiuto.

Appurato il fatto che tutte le regioni hanno optato per l'introduzione della forma di governo cd. *standard* e che la Corte costituzionale di per sé ne ha fornito un'interpretazione – ad avviso di chi scrive – coerente con il dettato costituzionale, non è stato possibile individuare vari modelli di forma di governo regionale, poiché il modello è uno solo, al quale possono essere apportate integrazioni solo marginali e di impatto prevalentemente politico. Margini di differenziazione delle forme di governo si sono potuti tuttavia individuare sotto il profilo dinamico, considerando cioè la forma di governo non solo come l'insieme degli strumenti tecnici volti a razionalizzare i

rapporti fra gli organi. Delle interessanti potenzialità espansive si riscontrano infatti dall'analisi delle disposizioni statutarie e regolamentari che si riferiscono sia alla strutturazione della rappresentanza – con particolare riferimento ai gruppi e all'istituzionalizzazione dell'opposizione consiliare, in seguito all'introduzione delle nuove normative elettorali – che alla struttura degli organi, le cui caratteristiche, che talvolta differiscono da regione a regione, forniscono indicazioni ragionevolmente fondate su sviluppi parzialmente diversificati.

Allo stesso modo la disciplina dei procedimenti decisionali e della programmazione dei lavori, così come il maggiore o minore coinvolgimento di altri soggetti nell'attività legislativa lasciano presagire margini di sviluppo considerevoli delle forme di governo, attraverso i quali alcune Regioni hanno tentato di raggiungere l'obiettivo dell'efficienza e del corretto funzionamento della forma di governo nel suo insieme.

Pare superfluo sottolineare in questa sede come il funzionamento concreto delle forme di governo regionali si potrà individuare solo nel tempo: ad oggi mancano infatti molte delle condizioni per poter analizzare in profondità aspetti tutt'altro che marginali dei sistemi politici, come – per limitarci a quelli che concretamente possono essere analizzati partendo dal dato normativo – l'aver a disposizione tutte le nuove norme (statutarie, regolamentari e attuative) necessarie, e le prassi, sulla base delle quali ricostruire il loro concreto funzionamento.

Tuttavia, considerando il concetto forma di governo non solo e non tanto come l'insieme di quegli strumenti attraverso i quali si disciplinano i rapporti fra i vari organi, ma allargandolo a ricomprendere anche le dinamiche di funzionamento che si individuano attraverso l'analisi dei procedimenti decisionali, è stato possibile già oggi individuare delle significative possibilità di differenziazione, che emergono dall'analisi degli statuti e che nel tempo verranno a caratterizzarsi in maniera più nitida tramite le norme regolamentari e le prassi.

La rigidità del modello istituzionale introdotto, infatti, non comporta necessariamente anche una blindatura del modo come le regioni decideranno di farlo funzionare: il modello si è sviluppato nel contesto italiano con l'obiettivo di arginare le patologie di un sistema partitico che da solo non si è dimostrato in grado di far evolvere i sistemi di governo in maniera virtuosa, ma le dinamiche della forma di governo possono comunque evolversi assumendo delle connotazioni differenziate in maniera

sensibile, in ragione delle variabili che abbiamo trattato ma anche delle caratteristiche dei sistemi partitici regionali.

Gli stessi obiettivi che si possono raggiungere con un modello di forma di governo di tal tipo (trasparenza nelle dinamiche decisionali e nell'attribuzione delle rispettive responsabilità; stabilità degli esecutivi) potrebbero in linea teorica, infatti, essere raggiunti anche da diversi sistemi istituzionali: ad esempio tramite una combinazione di leggi elettorali più selettive e di norme più flessibili di forma di governo in combinazione con la creazione di partiti a vocazione maggioritaria, a tutti i livelli di governo. Tuttavia, fintanto che si saranno consolidati i meccanismi tipici di un sistema competitivo, in tutti i suoi aspetti, e fintanto che non si sarà definitivamente consolidato il quadro partitico, le disposizioni rigide contenute nella legge costituzionale n. 1 del 1999 paiono costituire il più serio impedimento di sistema nei confronti di un potenziale ritorno a dinamiche parlamentari-assembleari, a rompere cioè all'indietro l'equilibrio delle forme di governo della transizione.

Le considerazioni appena svolte valgono ovviamente sia per il livello regionale che per quello nazionale – anch'esso coinvolto dalle dinamiche delle forme di governo della transizione – tanto che pare potersi sostenere che la costituzionalizzazione della regola del *simul stabunt, simul cadent* a livello regionale – più che per quello comunale o provinciale, per la cui modifica basta una semplice legge ordinaria – e la sua concreta traduzione nel diritto vivente, costituiscano in un certo senso una tutela anche per il livello nazionale: una garanzia affinché non si distacchi da quelle forme di governo della transizione che hanno accomunato, pur con elementi formali diversi, tutti i livelli di governo.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale. Tavola rotonda*, in *Le Regioni*, 2000
- ANDÒ S., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. Trim. Dir. e Proc. Civ.*, 1971, pp. 926-1012.
- ASTRID, *I nuovi Statuti delle Regioni dopo la modifica del titolo V della Costituzione*, Paper, Roma, Febbraio 2004
- BALBONI E., *Il ruolo degli Statuti: “l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione”*, in www.forumcostituzionale.it, 22 ottobre 2003
- BALBONI E., *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, pp. ???
- BALBONI E., *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva della riforma costituzionale: il ruolo del Consiglio regionale*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffré, 2001, pp. 3-12
- BALBONI E., *Pensieri quasi-francescani sulla forma di governo regionale (risposta ad improbabili talebani e farisei)*, in www.forumcostituzionale.it, 15 gennaio 2003
- BALBONI E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il “caso Calabria”*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 467-477
- BALDAN A., *Indispensabili i nuovi statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 3 ottobre 2002
- BALDAN A., *Sempre più indispensabili i nuovi statuti regionali*, in www.forumcostituzionale.it, 3 febbraio 2003
- BALDINI G. e VASSALLO S., *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in *Idf*, n. 3-4/2000.
- BALDINI G. e VASSALLO S., *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in *Idf*, n. 3-4/2000, pp. 533-567
- BALDUZZI R., *La forma di governo della Regione Liguria, tra passato (tendenzialmente “giuntale”) e futuro (“presidenziale”, ma equilibrato)*, in *Quad. Reg.*, n. 5/2005
- BARBERA A. E CALIFANO L., *Dall'attuazione dell'ordinamento regionale ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione*, in A. BARBERA E CALI-

- FANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997, pp. 15-29
- BARBERA A., *1970-1985: come superare le inefficienze del decentramento*, in *Dem. e Dir.* 1985, pp. 41ss.
- BARBERA A., *Chi sono i Talebani? ...ovvero della sfiducia costruttiva*, in www.forumcostituzionale.it, 9 gennaio 2003
- BARBERA A., *Dal «triangolo tedesco» al «pentagono italiano»*, in *Quad. Cost.* n. 1/2002, pp. 85-86
- BARBERA A., *Introduzione. Le assemblee elettive fra pluralismo politico e pluralismo corporativo*, in *Le istituzioni del pluralismo*, De Donato, Bari, 1977
- BARBERA A., *La “elezione diretta” dei presidenti delle giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quad. Cost.*, 1999, n. 3
- BARBERA A., *La forma di governo negli statuti regionali*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 13-22
- BARBERA A., *Statuti regionali: cominciamo male...!*, in WWW.FORUMCOSTITUZIONALE.IT, 25 SETTEMBRE 2001
- BARBERA A., *L'assetto territoriale delle istituzioni regionali e locali nell'era della globalizzazione*, in *Studi in Onore di Pensavecchio*, 2000
- BARBERO M., *Ancora sulla forma di governo regionale*, in www.forumcostituzionale.it, 10 ottobre 2003
- BARBERO M., *Lo “stato dell’arte” dei procedimenti di revisione degli statuti regionali: gli organi di garanzia statutaria*, in *federalismi.it*, 1 aprile 2004
- BARTHOLINI S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961
- BARTOLE S., *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, intervento al Convegno ISSiRFA sui nuovi statuti regionali, Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005
- BASSANINI F., *L'attuazione dell'ordinamento regionale. Tra centralismo e principi costituzionali*, La Nuova Italia, Firenze, 1970
- BELLETTI M., *Approvata la legge di attuazione del primo comma dell'art. 122 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it
- BENELLI F., *L'unicità del referendum sugli statuti regionali e la logica del “tutto o niente”*, in *Le Regioni*, n. 2/2006.

BILANCIA P., *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 8 luglio 2002

BIN R., *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in www.forumcostituzionale.it, 21 aprile 2003

BIN R., *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, Relazione al Convegno "Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo", Facoltà di Scienze politiche C. Alfieri, Firenze, 28 ottobre 2004.

BIN R., *Autonomia statutaria e "spirito della Costituzione"*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 419-433

BIN R., *Come i Consigli regionali possono vincere la concorrenza: un'introduzione al dibattito*, in *Idf*, n. 6/2002, pp. 923-927

BIN R., *Elezione indiretta del Presidente della Regione? I rischi tecnici del riflusso*, in www.forumcostituzionale.it, 23 aprile 2002

BIN R., *Il Consiglio delle autonomie locali nello Statuto regionale*, in *Idf*, n. 4/2002, pp. 595-606

BIN R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e controllo*, in *Idf*, n. 1/2001, pp. 85-95

BIN R., *La nuova autonomia statutaria*, Relazione al Convegno ISSiRFA "Regionalismo in bilico", Roma, 30 giugno 2005

BIN R., *La nuova autonomia statutaria*, Relazione al Convegno ISSiRFA "Regionalismo in bilico", Roma, 30 giugno 2004

BIN R., *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1976, pp. 425-471

BIN R., *Lettere di un Talebano ad un Fariseo*, in www.forumcostituzionale.it, 7 ottobre 2003

BIN R., *Più una precisazione che una replica a Volpi*, in www.forumcostituzionale.it, 4 maggio 2002

BIN R., *Rafforzare il ruolo del consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in *Idf*, n. 6/2002, pp. 1023-1032

BIN R., *Riforma degli statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 520-526

BIN R., *Statuti regionali e morale costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 20 ottobre 2001

- BIN R., *Un passo avanti verso i nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2004
- BIN R., *Un passo avanti verso in nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2004
- BOBBIO L., *La democrazia deliberativa nella pratica; in Stato e Mercato*, n. 1/2005, pp. 67-88
- BOBBIO L., *Le arene deliberative*, in *Riv. Ita. di Pol. Pub.*, n. 3/2002, pp. 5-29
- BOLGHERINI S. e MUSELLA F., *Elezioni primarie in Italia: uno strumento presidenziale?*, intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005
- BONCINELLI V., *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli
- BRUNELLI G., *Le "quote" riprendono quota? (A proposito di azioni positive in materia elettorale regionale)*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 531-546
- CADONI D. e PRINA A., *La delegificazione nell'ordinamento regionale*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, pp. 317-332
- CAMERLENGO Q., *La titolarità della potestà regolamentare regionale "a Statuti invariati": un significativo contributo della giurisprudenza amministrativa*, in www.forumcostituzionale.it, 6 prile 2002
- CAMERLENGO Q., *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000
- CAPECCHI A., *Brevi note sui rapporti tra il Consiglio delle autonomie locali della Toscana e le assemblee elettive di Comuni e Province*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pp. 33-42
- CAPIRE, *Verso una "nuova" funzione di controllo dei Consigli regionali*, approfondimenti n. 3, aprile 2003
- CARAVITA B., *"Caso Marche" e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999*, in www.forumcostituzionale.it, 12 ottobre 2001
- CARAVITA B., *L'attività legislativa e regolamentare della Regioni italiane nella VII legislatura (2000-2005) - Introduzione*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

- CARAVITA B., *La Corte costituzionale e l'allocatione della potestà regolamentare regionale*, in www.federalismi.it, n. 12/2003
- CARAVITA B., *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1998, pp. 233-242
- CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2005
- CARAVITA DI TORITTO B., *Le regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in federalismi.it, 2 dicembre 2004
- CARETTI P., *La forma di governo regionale*, in: GROPPI T, ROSSI E, TARCHI R. (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 111-118
- CARLASSARE L., *La sent. N. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004
- CARLI M., *I testi unici regionali. Problemi e prospettive*, Seminario di studio promosso dal Consiglio regionale della Toscana, 15 marzo 2000
- CARLI M., *Potestà legislativa regionale e delegificazione*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 247-253
- CARLI M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul simul*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 415-418
- CASSETTI L. e RICCI S., *Le elezioni regionali in Umbria (2005)*, in federalismi.it, n. 7/2005
- CASSETTI L., *Decreto-legge, fonti statali primarie e potestà legislativa regionale*, in federalismi.it, 22 luglio 2002.
- CASSETTI L., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Umbria nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- CASTELLI L., *Le nuove leggi elettorali regionali*, in www.astridonline.it
- CECCANTI S., *intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?"*, Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2006
- CECCANTI S., *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in www.forumcostituzionale.it, 26 febbraio 2004
- CECCANTI S., *Le istituzioni della democrazia*, Dehoniane, Roma, 1991
- CECCANTI S., *Primarie e regole elettorali*, Relazione al Seminario di Studi "Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio", Roma, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 3 marzo 2005

CECCANTI S., *Quando la selezione conta. Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico americano*, in LINO M., PEGORARO L., FROSINI J., (a cura di), *From Bush to Bush. Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, Bonomo Editore, 2004.

CECCANTI S., *Replica a Marco Olivetti*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 463-466

CECCANTI S., *Riflessioni benedettine sulla forma di governo*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2003

CECCANTI S., *Statuti regionali: una proposta semiseria e tre (abbastanza) serie*, in www.forumcostituzionale.it, 26 ottobre 2001

CERULLI IRELLI V., *Sulla "forma di governo" regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in studi in onore di Gianni Ferrara, Torino, 2005, vol. I

CHELLINI A. e ORIONE C., *L'esperienza del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. III, pp. 25-31

CHELLINI A., *Il consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 587-596

CHELLINI A., *Le riflessioni sugli strumenti conoscitivi del Consiglio regionale nei lavori preparatori per il nuovo Statuto della Regione Toscana*, in *Idf*, n. 6/2002, pp. 1067-1079

CHIARAMONTE A. e VASSALLO S., *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Idf*, n. 1/2001, pp. 57-84

CHIARAMONTE A., *Note preliminari per una riforma del sistema elettorale della Regione Toscana*, paper, Firenze, 18 giugno 2002

CHIARAMONTE A., *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, Il Mulino, 2005

CIRRI C., *Considerazioni sul potere regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 209-225

CLEMENTI F., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Toscana nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

CLEMENTI F., *Toscana: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2005

COLARULLO E., *Dalla riforma dello Statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del Consiglio*, la pro-

grammazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 115-124

CONCARO A., *Revisione del titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 30 luglio 2002

CORRADO M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Basilicata nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

COSULICH M., *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, n. 3

D'ALIMONTE R., *Così il voto diventa un rebus*, in *Il Sole-24 Ore*, 10 febbraio 2005

D'ALIMONTE R., *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, il Mulino, 2000

D'ALIMONTE R., *Riforme elettorali regionali*, in *Il Sole-24 Ore*, 9 febbraio 2005

D'ALOIA A E TORRETTA P., *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 169-211.

D'ATENA A., *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in www.forumcostituzionale.it, 11 marzo 2002

DE MARCO E., *Le vicende del regionalismo italiano nel ricorrente divario tra Costituzione e realtà*, in www.federalismi.it, 6 novembre 2003

DE PETRIS A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Piemonte nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

DE PETRIS A., *Le elezioni in Piemonte: l'ombra del Governo sul voto regionale?*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2005

DE SIERVO U., *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974.

DE SIERVO U., *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 591-599

DE SIERVO U., *Le regioni nelle prime proposte di Ambrosiani*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, pp. 1253-1260

DE VERGOTTINI G., *Lo Shadow Cabinet, Saggio comparativo sul rilievo costituzionale della opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973,

- DE VERGOTTINI G., voce *Opposizione parlamentare*, in Enciclopedia del Diritto, XXX, Milano, 1980, pp. 543 ss.;
- DELLA GUARDIA A., *Abrogazione e Testi Unici nelle leggi regionali: tipologie, strumenti e strutture operative*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, pp. 93-113
- DI COSIMO G., *La potestà regolamentare*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2006, pp. ???
- DI GIACOMO RUSSO B., *L'esclusività del nomen iuris Parlamento alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 106 e 306 del 2002*, in www.forumcostituzionale.it, 20 maggio 2003
- DI GIOVINE A. E SICARDI S., *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995
- DI GIOVINE A., *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G. F. FERRARI e G. PARODI, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, pp. 215-226
- DONNINI F., *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. n. 1/1999*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 226-235
- DOSSIER SENATO, *Le elezioni regionali sotto il nuovo Titolo V*, 2005
- DRAGO F., *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in federalismi.it, n. 7/2005
- DRAGO F., *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra articolo 5 (legge cost. n. 1/99), statuti regionali e leggi elettorali*, in www.federalismi.it, 5 febbraio 2004
- DRAGO F., *Elezioni regionali: lo stato dell'arte sulla legislazione elettorale regionale*, in www.federalismi.it, 24 marzo 2005
- DRAGO F., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Calabria nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- DRAGO F., *Osservazioni a prima lettura sulle leggi della regione Abruzzo nn. 51 del 2004 ("Disposizioni in materia di ineleggibilità, incompatibilità e decadenza dalla carica di Consigliere regionale") e 42 del 2004 ("Integrazioni alla legge regionale 19 marzo 2002, n. 1 recante disposizioni in materia di elezioni regionali")*, in federalismi.it, 13 gennaio 2005
- DURANTI S., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Puglia nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

- DURANTI S., *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in federalismi.it, n. 7/2005
- FABBRINI S., *Che cosa sono le primarie americane?*, in *Italianieuropei*, 2002, n. 5
- FABBRINI S., *Elezioni regionali: le conseguenze dell'innovazione istituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 625-628
- FALCON G., *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, pp. 31-34
- FERI E., *L'esperienza, in Toscana, della Commissione di vigilanza, della Commissione di controllo (ex art. 54 dello Statuto) e delle Commissioni Speciali*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 507-516
- FERRARA A., *Chi ha paura degli statuti regionali?*, in www.federalismi.it, 13 gennaio 2005
- FERRARA A., *La "questione Marche": il referendum dimenticato e il ricorso anticipato*, in www.forumcostituzionale.it, 24 ottobre 2001
- FERRARO D., *Il ruolo dei Servizi tecnici del Consiglio regionale nel procedimento legislativo*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, pp. 259-275
- FLORIDIA A., *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Idf*, n. 5/2005, pp. 737-792
- FLORIDIA A., *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 841-870
- FLORIDIA A., *Le Primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005
- FOÀ S., *Illegittimi i regolamenti della Giunta autorizzati "in bianco" dalla legge regionale, legittimi quelli di esecuzione anche senza copertura statutaria?*, in federalismi.it
- FROSINA L., *Elezioni regionali 2005: Campania*, in federalismi.it, n. 7/2005
- FROSINA L., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Campania nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- FROSINI T. E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 2006
- FUSARO C. e RUBECHI M., *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5 del 2005, pp. 1007-1043

- FUSARO C. e RUBECHI M., Commento all'art. 56, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, Vol. II
- FUSARO C. e STROPPIANA L., *Perfezionare la "forma di governo della transizione". Composizione e collegialità della Giunta*, in *Idf*, n. 1/2001, pp. 29-56
- FUSARO C., *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *QC*
- FUSARO C., *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005
- FUSARO C., *Il rapporto di fiducia nei regolamenti parlamentari*, S. LABRIOLA, pp. 161-201
- FUSARO C., *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 167-183
- FUSARO C., *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in BARBERA A. e CALIFANO L., *Saggi e materiali di diritto regionale*, Maggioli, Rimini, 1997;
- FUSARO C., *La legge elettorale toscana sulle primarie*, in *Le regioni*, n. 3/2005
- FUSARO C., *La redistribuzione territoriale del potere politico nel dibattito parlamentare dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema (1983-1998)*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Rimini, Maggioli, 1998, pp. 493-540.
- FUSARO C., *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Messina, 1995
- FUSARO C., *Le forme di governo delle regioni: tanto rumore per nulla? Non proprio*, Relazione al Seminario di Studi "Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio", Roma, Commissione parlamentare per le questioni regionali, 3 marzo 2005
- FUSARO C., *Le forme di governo regionali*, in C. FUSARO e M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002, pp. 35-158
- FUSARO C., *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita*, in www.forumcostituzionale.it, 16 ottobre 2001

- FUSARO C., *Legislazione elettorale e forme di governo regionali*, traccia di lezione per il Seminario di studi e ricerche parlamentari “S. Tosi”, ed. 2005
- FUSARO C., *Lo spazio c’è (per le Regioni in materia di forma di governo). Il problema è come usarlo!*, in www.forumcostituzionale.it, 3 maggio 2002
- FUSARO C., *Principio Maggioritario e forma di governo*, Firenze, 1990
- FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. e TARLI BARBIERI G., Bologna, il Mulino, 2006, di prossima pubblicazione
- FUSARO C., STROPPIANA L., ZAMPOLLA S., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 3-114
- G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, Paper in www.forumcostituzionale.it
- GALILEI F., *Consigli delle autonomie locali. Proposte per la disciplina negli statuti regionali*, in Nuova Rassegna, n.6/2002, pp. 664-671
- GALIZIA M., *Aspetti dell’organizzazione regionale. Note preliminari*, in Il Politico, 1970, pp. 355-388
- GALIZIA M., *Sfiducia, fiducia e scioglimento nell’organizzazione regionale*, in Giur. Cost., 1966, pp. 1570-1586.
- GAMBINO S., *Autonomia statutaria, culture politiche e “nuovo” regionalismo*, in www.federalismi.it, 2 marzo 2002
- GAMBINO S., *La forma di governo regionale (fra “chiusure” del giudice costituzionale, “incertezze” degli statuenti regionali e “serrato” confronto nella dottrina)*, in Idf, n. 2-3/2004, pp. 343-375
- GAMBINO S., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, 15 luglio 2004
- GAMBINO S., *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in www.federalismi.it, 15 luglio 2004
- GENNUSA M. E., *Lo “statuto” dell’opposizione*, in Le istituzioni del federalismo, 2001, n. 1
- GENTILIZI A., *Sussidiarietà verticale e Consiglio delle autonomie locali*, in Diritto Pubblico, n. 3/2003, pp. 907-960
- GIAFFREDA M., *Le Primarie in Puglia: la selezione di una nuova leadership*, intervento all’Incontro di studio “Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?”, Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005

GIAMPIERETTI M., *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSARE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle regioni*, Padova, Cedam, 2002

GIANNITI L., *Gruppi e componenti politiche tra un sistema elettorale e l'altro*, intervento al Seminario di Studio su "Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione", Roma, 17 marzo 2006

GIUPPONI T. F., *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le regioni*, n. 5/2002, pp. 1061-1089

GIUPPONI T. F., *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: Reperita... consolidant*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004

GIUPPONI T. F., *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: Reperita... consolidant*, in www.forumcostituzionale.it

GORLANI M., *Esercizio della potestà statutaria regionale attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in www.forumcostituzionale.it, 25 settembre 2001

GRASSI S., *Considerazioni introduttive sulle funzioni conoscitive dei Consigli regionali*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 397-403

GRATTERI A., *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, comunicazione all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005

GROPPI T., *La "consulta" dell'Emilia-Romagna nel quadro dei nuovi organi di garanzia statutaria*, in federalismi.it, 16 dicembre 2004

GROPPI T., *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, pp. 842-852

GUARDUCCI E., *L'istruttoria legislativa delle commissioni consiliari: le consultazioni legislative*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. II, pp. 277-298

GUZZETTA G., *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*, in www.forumcostituzionale.it, 6 settembre 2003

- GUZZETTA G., *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, in www.forumcostituzionale.it, 26 agosto 2003
- LABRIOLA S., *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Diritto e Società*, 1995, pp. 353-354;
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981
- LIBERTINI R., *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Idf*, n. 2/2002, pp. 323-341
- LUCIANI M., *I referendum regionali (a proposito della giurisprudenza costituzionale dell'ultimo lustro)*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1381-1400
- LUPO N., *A proposito della necessaria politicità del controllo parlamentare*, in *Idf*, n. 6/2002, pp. 959-979
- LUPO N., *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi del giudizio): a proposito dei Parlamenti-Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, n. ???/2002, pp. 1209-1224
- MACCABIANI N., *Il riordino normativo mediante Testi Unici nella Regione Lombardia*, in www.forumcostituzionale.it, 16 maggio 2006
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 563-582
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4
- MANGIAMELI S., *La potestà statutaria delle regioni nella prospettiva della riforma costituzionale*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 213-221
- MANGIAMELI S., *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2006
- MANZELLA A., voce *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Roma, 1990
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 1/1956, pp. 100-190
- MARTINI A. e SISTI M., *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?*, in *Idf*, n. 6/2002, pp. 929-951
- MEALE G., *Diritto regionale*, Cacucci, Bari, 1997

- MEZZETTI L., *Opposizione politica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. X, Torino, Utet, 1995, p. 349;
- MORELLI A., *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Idf*, n. 2/2005
- MORELLI A., *Le modifiche al sistema elettorale in Calabria: profili d'incostituzionalità?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 febbraio 2005
- MORRONE A., *Le fonti del diritto nello statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*
- MORRONE A., *Può il Friuli-Venezia Giulia fare “marcia indietro” sulla forma di governo regionale?*, in www.forumcostituzionale.it, 7 luglio 2002
- MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003
- MORRONE A., *Statuti regionali o Chimere federali?*, in *Il Mulino*
- MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973
- NARDELLA D., *I casi di incompatibilità alla carica di consigliere regionale: cosa (non) cambia nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma costituzionale del Titolo V? (Nota a Sent. n. 201 del 2003 e Ord. n. 223 del 2003)*, in *Le Regioni*, n. 1/2004, pp. ???
- OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 435-462
- OLIVETTI M., *Note “farisaiche” (?) su sfiducia costruttiva e norme “antiribaltone”*, in www.forumcostituzionale.it, 8 gennaio 2003
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002
- OLIVETTI M., *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, in www.forumcostituzionale.it, 2002
- ONIDA V., *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 1 del 1972, pp. 459-470
- PALAZZO A., *Le indagini conoscitive in Parlamento e nelle Regioni*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 404-429
- PALLANTE F., *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Dir. Pub.*, n. 2/2005, pp. 619-644.
- PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi Statuti regionali*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2006

PASQUINO G., *Democrazia, Partiti, Primarie*, intervento all'Incontro di studio "Le primarie in Italia: selezione dei candidati o legittimazione della leadership?", Società italiana studi elettorali – Consiglio regionale toscano, Firenze, 2 dicembre 2005

PASQUINO G., *Le regioni per rappresentare e decidere*, in Dem. e Dir. 1985, pp. 51ss

PECCHIOLI S., *L'autonomia organizzativa, contabile e funzionale dei Consigli regionali – I regolamenti interni*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 341-360

PETRILLO P., *Nuovi statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione "parlamentare"?*, in Quad. Cost, n. 4/2005

PICCHI M., *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in Idf, n. 1/2001, pp. 269-293

PITRUZZELLA G., *Forma di governo e legislazione elettorale*, in Le Regioni, n- 3-4/2000, pp. 501-508

PIZZETTI F., *Dal primo regionalismo alle recenti riforme*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 223-234

PUTNAM R.D., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, trad. it., Mondadori, Milano 1993

PUTNAM R.D., LEOPARDI R., NANETTI R.Y., PAVONCELLO F., *Sul rendimento delle istituzioni: il caso dei governi regionali italiani*, in Riv. Trim. Dir. Pub, 1981, pp. 438-479

RINELLA A., *Lo "statuto costituzionale" dell'opposizione parlamentare*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 1999, pp. 57ss.

RITZU P., *L'iter di approvazione dello statuto*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 19-26.

RODANO A., *Analisi delle elezioni regionali del 3-4 aprile 2005 nella Regione Marche*, in federalismi.it, n. 7/2005

RODANO A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

ROSA G., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Lombardia nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

ROSA G., *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni*, in www.federalismi.it, 29 luglio 2004

- ROSA G., *Lombardia – Elezioni regionali del 3 e 4 aprile 2005. Roberto Formigoni Presidente: una vittoria annunciata*, in federalismi.it, n. 7/2005
- ROSA G., *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in www.federalismi.it
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè, 1967
- RUBECHI M., *Commento agli artt. 16 (Gruppi consiliari) e 17 (Presidenti dei gruppi consiliari)*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 102-107;
- RUBECHI M., *Commento all'art. 10 (Ruolo delle minoranze)*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 77-81;
- RUBECHI M., *Considerazioni a prima lettura sulla L.R. Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it, 17 gennaio 2005;
- RUBECHI M., *Il riconoscimento dell'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2006, (in corso di pubblicazione).
- RUBECHI M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Emilia-Romagna nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- RUBECHI M., *Le elezioni regionali del 2005 in Emilia-Romagna*, in federalismi.it, n. 7/2005
- RUBECHI M., *Lo statuto dell'opposizione finalmente in Statuto*, in www.forumcostituzionale.it, 21 maggio 2004;
- RUBECHI M., *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2005, pp. 147-150.
- RUBECHI M., *Statuti regionali: il 144 della Costituzione tradotto*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2004, pp. 608-610.
- RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 377-398
- RUGGERI A., *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro (nota a Corte cost. nn. 372, 378 e 379 del 2004)*, in www.forumcostituzionale.it, 9 dicembre 2004
- RUGGERI A., *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in www.forumcostituzionale.it, 26 gennaio 2006

- RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, n. 6-1999, pp. 1067-1095
- RUGGERI A., *L'autonomia statutaria al banco della Consulta*, in www.forumcostituzionale.it,
- RUGGERI A., *L'autonomia statutaria al banco di prova del riordino del sistema regionale delle fonti*, in www.forumcostituzionale.it, 28 ottobre 2003
- RUGGERI A., *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle Autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, pp. 699-727
- RUGGERI A., *Tendenze della progettazione statutaria, alla luce della sent. N. 2/2004 della Corte costituzionale*, in www.federalismi.it, 13 maggio 2004
- SALMONI F. e STERPA A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Lazio nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- SALMONI F. e STERPA A., *Le elezioni regionali nel Lazio*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2005
- SAWICKI J., *Elezioni regionali in Liguria*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2005
- SAWICKI J., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Liguria nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei Partiti*, il Mulino, Bologna, 1997
- SCUDIERO M., *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA. VV. *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 71-79
- SERRANI D., *La lenta nascita delle Regioni*, in *Politica del Diritto*, n. 3/1971, pp. 311-339
- SERRANI D., *Movimento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra innovazione e tradizione*, in *Riv. Trim. Dir. Pub.*, n. 2/1972, pp. 600-660
- SHUGART M.S. e WATTENBERG M. (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001
- SICARDI S., *La forma di governo regionale: dall'“uno” (con qualche diversificazione) al “molteplice” (diversamente consentito)*, in G. F. FERRARI e G. PARODI, *La revisione costituzionale del nuovo Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, pp. 193-214

- SORACE D., *Le regioni italiane alla fine degli anni '70*, in *Le Regioni*, n. 4/1979, pp. 521-547
- SPAGNA MUSSO E., *Il Presidente della Regione nel sistema degli ordinamenti regionali*, Napoli, 1961
- STERPA A., *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *federalismi.it*;
- TALIENTI V., *La delega alla "ricognizione" dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente, prevista dall'art. 1, comma 4 della legge n. 131/2003: un'ulteriore distorsione del modello costituzionale della delegazione legislativa*, in *Diritto e Società*, n. 1/2006, pp. 73ss
- TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. Pub.*, n. 2/2004, pp. 691-745
- TARLI BARBIERI G., *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2005;
- TIMIANI M., *Statuti regionali: un nuovo tassello sulla forma di governo*, in *Quad. Cost.* n. 2/2006;
- TOGNA M., *Abruzzo: una vittoria rosa dietro la schiacciante vittoria del Centrosinistra*, in *federalismi.it*, n. 7/2005
- TOGNA M., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Abruzzo nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005
- TONARELLI A., *Il "Question Time" nel Consiglio regionale della Toscana. Una promettente innovazione organizzativa*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 493-506
- TONARELLI A., *Le Comunicazioni della Giunta regionale al Consiglio*, in M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, vol. I, pp. 464-492
- TOSI R., *Articoli 121 – 122*, in PALADIN L. e CRISAFULLI V (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1990, pp. 731-741
- TOSI R., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 527-546
- TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le regioni* n. 6/2000, pp. 969-984
- TOSI R., *Le "leggi statutarie" delle Regioni ordinarie speciali: problemi di competenza e procedimento*, in RUGGERI A. e SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001

- TUCCIARELLI C., *Legislazione di principio e forma di governo regionale*, in federalismi.it, 19 maggio 2005
- TUCCIARELLI C., *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale (appunti sulla legge statutaria della regione Marche)*, in www.forumcostituzionale.it, 14 ottobre 2001
- VANDELLI L., *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *Idf*, n. 6.2002, pp. 918-921
- VASSALLO S., *Il Governo di Partito in Italia*, il Mulino, Bologna, 1994
- VASSALLO S., *Le dimensioni reali della rappresentanza. La circoscrizione Avellino-Benevento Salerno*, in G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino, 1993 [a], pp. 265-335.
- VASSALLO S., *Le elezioni regionali. Quando vincere troppo è dannoso*, in *Politica in Italia*, 2005
- VICECONTE N., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. Reg.*, 2006, n. 1, pp. 113-153.
- VIGEVANI G. E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma di governo e forma di governo "standard"*, in *Le Regioni*, n. 3/2005
- VIRGA P., *La Regione*, Giuffrè, Milano, 1949
- VIZIOLI N., *Prime osservazione su una sentenza con poche luci e molte ombre (nota a Corte cost. n. 2/2004)*, in www.forumcostituzionale.it, 2004
- VOLPI M., *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*, in www.forumcostituzionale.it, 11 settembre 2003
- VOLPI M., *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Idf*, n. 2-3/2004, pp. 399-414
- VOLPI M., *Ma le Regioni hanno o no qualche spazio di autonomia nella scelta della forma di governo?*, in www.forumcostituzionale.it, 26 aprile 2002
- VOLPI M., *Quale autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in www.federalismi.it, 19 febbraio 2004
- VOLPI M., *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del "formalismo" dei giuristi*, in www.forumcostituzionale.it, 3 settembre 2003
- ZANON N., *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3 luglio 2002

Bibliografia

ZANON N., *Su un'ipotesi di temporanea "sospensione" del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, n. 5/2000, pp. 903-916

ZEI A., *L'attività legislativa e regolamentare della Regione Veneto nella VII legislatura (2000-2005)*, in www.federalismi.it, n. 6/2005

ZEI A., *Le elezioni regionali in Veneto*, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2005