

RAPPRESENTANZA  
E RESPONSABILITÀ POLITICA  
NELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE



ANDREA BURATTI

RAPPRESENTANZA  
E RESPONSABILITÀ POLITICA  
NELLA FORMA DI GOVERNO  
REGIONALE



JOVENE EDITORE 2010

DIRITTI D'AUTORE RISERVATI

© Copyright 2010

ISBN 88-243-1958-0

JOVENE EDITORE

Via Mezzocannone 109 - 80134 NAPOLI NA - ITALIA

Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87

web site: [www.jovene.it](http://www.jovene.it) e-mail: [info@jovene.it](mailto:info@jovene.it)

I diritti di riproduzione e di adattamento anche parziale della presente opera (compresi i microfilm, i CD e le fotocopie) sono riservati per tutti i Paesi. Le riproduzioni totali, o parziali che superino il 15% del volume, verranno perseguite in sede civile e in sede penale presso i produttori, i rivenditori, i distributori, nonché presso i singoli acquirenti, ai sensi della L. 18 agosto 2000 n. 248. È consentita la fotocopiatura ad uso personale di non oltre il 15% del volume successivamente al versamento alla SIAE di un compenso pari a quanto previsto dall'art. 68, co. 4, L. 22 aprile 1941 n. 633.

Printed in Italy Stampato in Italia

## INDICE

<i>Nota dell'Autore</i> .....	p. VII
-------------------------------	--------

### CAPITOLO PRIMO

#### AUTONOMIA POLITICA E FORMA DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA DEL REGIONALISMO ITALIANO

Premessa .....	» 1
1. Autonomia politica regionale e trasformazioni della nozione di «forma di governo» .....	» 5
2. La prima stagione statutaria: dall'entusiasmo partecipativo alla delusione partitocratica .....	» 16
3. La progettazione del secondo processo statutario .....	» 22
4. Il nuovo assetto costituzionale: la competenza sulla forma di governo tra Costituzione, statuto e regime transitorio .....	» 30
5. La disciplina costituzionale della forma di governo delle Regioni a statuto speciale .....	» 34
6. La forma di governo delle Regioni: problemi definitivi .....	» 36

### CAPITOLO SECONDO

#### LA RAPPRESENTANZA POLITICA REGIONALE E LE SUE GARANZIE COSTITUZIONALI

Premessa .....	» 47
1. La rappresentanza politica regionale nell'esperienza repubblicana precedente alla riforma del Titolo V: dal dibattito in Assemblea costituente alla giurisprudenza sulla «posizione» dei Consigli .....	» 49
2. La «posizione» dei Consigli regionali dopo la riforma costituzionale: la rappresentanza politica regionale .....	» 56
3. Il divieto di mandato imperativo in ambito regionale .....	» 62
4. L'insindacabilità dei consiglieri regionali .....	» 66
5. La negata estensione dell'insindacabilità consiliare al Presidente della Giunta regionale .....	» 79

CAPITOLO TERZO  
LE TRASFORMAZIONI  
DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA  
NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

1. La competenza in materia elettorale e la composizione del sistema delle fonti statali e regionali .....	p. 87
2. La competenza in tema di ineleggibilità e incompatibilità .....	» 97
3. Cenni sul divieto di terzo mandato alla presidenza della Giunta ...	» 100
4. I sistemi elettorali regionali .....	» 104
5. Questioni dibattute della legislazione elettorale di contorno: a) elezioni primarie; b) parità di <i>chances</i> tra generi .....	» 114
6. Forme e strumenti della partecipazione politica in ambito regionale .....	» 122

CAPITOLO QUARTO  
L'INDIRIZZO POLITICO REGIONALE  
E LA RESPONSABILITÀ POLITICA  
DELL'ESECUTIVO REGIONALE

Premessa .....	» 139
1. La «presidenzializzazione» della politica regionale: semplificazione del pluralismo politico e radicalizzazione della dimensione territoriale degli interessi .....	» 140
2. La «presidenzializzazione» della rappresentanza politica regionale .....	» 142
3. I percorsi della responsabilità politica negli statuti regionali e la tendenza al recupero del rapporto di fiducia .....	» 150
4. Il rapporto di fiducia nella giurisprudenza costituzionale sulla forma di governo regionale .....	» 157
5. Cenni sull'ammissibilità della questione di fiducia negli ordinamenti regionali .....	» 162
6. L'indirizzo politico regionale tra derive monocratiche e mediazioni collegiali .....	» 165
7. Il controllo dell'esecutivo nella democrazia dell'alternanza: l'opposizione consiliare negli statuti regionali .....	» 176
8. Le forme della responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale: una critica agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale .....	» 197
<i>Bibliografia</i> .....	» 205

## NOTA DELL'AUTORE

Il presente volume viene pubblicato nell'ambito delle ricerche su «Federalismo e garanzia dei diritti costituzionali», finanziata dall'Università di Roma Tor Vergata nell'anno 2009, e diretta dalla prof.ssa Adele Anzon Demmig, e «Il principio federativo nella storia costituzionale», finanziata da La Sapienza - Università di Roma nell'anno 2008, e diretta dal prof. Paolo Ridola.

L'autore desidera ringraziare i professori Adele Anzon Demmig, Roberto Nania e Paolo Ridola per la guida scientifica e la paziente lettura del lavoro.

Roma, giugno 2010





## CAPITOLO PRIMO

### AUTONOMIA POLITICA E FORMA DI GOVERNO NELL'ESPERIENZA DEL REGIONALISMO ITALIANO

SOMMARIO: Premessa. – 1. Autonomia politica regionale e trasformazioni della nozione di «forma di governo». – 2. La prima stagione statutaria: dall'entusiasmo partecipativo alla delusione partitocratica. – 3. La progettazione del secondo processo statutario. – 4. Il nuovo assetto costituzionale: la competenza sulla forma di governo tra Costituzione, statuto e regime transitorio. – 5. La disciplina costituzionale della forma di governo delle Regioni a statuto speciale. – 6. La forma di governo delle Regioni: problemi definitivi.

#### *Premessa*

Dopo più di dieci anni dall'approvazione della l. cost. n. 1 del 1999, di riforma della potestà statutaria e della forma di governo delle Regioni ad autonomia ordinaria, i processi di adozione dei nuovi statuti regionali non possono ancora dirsi del tutto conclusi. Delle quindici Regioni ad autonomia ordinaria, si sono dotate di un nuovo statuto Abruzzo<sup>1</sup>, Calabria<sup>2</sup>, Campania<sup>3</sup>, Emilia Romagna<sup>4</sup>, Lazio<sup>5</sup>, Liguria<sup>6</sup>, Lombardia<sup>7</sup>, Marche<sup>8</sup>, Pie-

---

<sup>1</sup> L.r. 10 gennaio 2007.

<sup>2</sup> L.r. n. 25 del 2004.

<sup>3</sup> L.r. n. 6 del 2009.

<sup>4</sup> L.r. n. 13 del 2005.

<sup>5</sup> L.st. n. 1 del 2004.

<sup>6</sup> L.st. n. 1 del 2005.

<sup>7</sup> L.r.st. n. 1 del 2008.

<sup>8</sup> L.st. n. 1 del 2005.

monte<sup>9</sup>, Puglia<sup>10</sup>, Toscana<sup>11</sup> ed Umbria<sup>12</sup>. Al momento in cui si scrive, in Basilicata<sup>13</sup>, Molise<sup>14</sup> e Veneto<sup>15</sup> il procedimento di adozione dei nuovi statuti è, invece, ancora in corso.

Per quanto concerne le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome, chiamate dalla l. cost. n. 2 del 2001 ad adottare leggi regionali rinforzate contenenti la disciplina della forma di governo e del sistema elettorale regionale, in sintonia con l'ampliamento dell'autonomia statutaria conferita alle Regioni a statuto ordinario, le Regioni Friuli Venezia Giulia<sup>16</sup>, Valle d'Aosta<sup>17</sup>, e la Provincia di Trento<sup>18</sup> hanno proceduto all'adozione della legge in tema di forma di governo, mentre la Regione Sicilia<sup>19</sup> e la

<sup>9</sup> L.r.st. n. 1 del 2005.

<sup>10</sup> L.r. n. 7 del 2004. Lo statuto pugliese è stato approvato senza che fosse stata precedentemente adottata la legge regionale sullo svolgimento del *referendum* confermativo di cui all'art. 123 Cost. Ne è derivata l'impossibilità, per i soggetti aventi diritto, di richiedere lo svolgimento del *referendum* confermativo statutario (sul punto, G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008, p. 59).

<sup>11</sup> Statuto, 11 febbraio 2005.

<sup>12</sup> L.r. n. 21 del 2005.

<sup>13</sup> In Basilicata, la proposta di legge statutaria licenziata dalla commissione per lo statuto non ha avuto seguito in Consiglio regionale. È in vigore, dunque, lo Statuto approvato con la l. n. 350 del 1971.

<sup>14</sup> In Molise, il progetto di statuto risulta ancora in elaborazione da parte della Commissione per l'autoriforma. È tuttora in vigore lo statuto approvato con la l. n. 347 del 1971. È stata tuttavia approvata la l.r. n. 36 del 2005, recante «Disciplina del referendum previsto dall'Art. 123, terzo comma, della Costituzione».

<sup>15</sup> In Veneto il procedimento di adozione dello statuto non è approdato ad un testo definitivo. Risulta dunque tuttora in vigore lo statuto approvato con la l.r. n. 340 del 1971. È stata tuttavia approvata la l.r. n. 28 del 2003, sulla «Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o di modifica dello statuto regionale ai sensi dell'Art. 123 della costituzione».

<sup>16</sup> L.r. n. 17 del 2007, «Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'Art. 12 dello Statuto di autonomia».

<sup>17</sup> L.r. n. 21 del 2007, «Disposizioni in materia di modalità di elezione del Presidente della Regione e degli Assessori, di presentazione e di approvazione della mozione di sfiducia e di scioglimento del Consiglio regionale».

<sup>18</sup> L.pr. n. 2 del 2003, «Norme per l'elezione diretta del Consiglio provinciale di Trento e del Presidente della Provincia».

<sup>19</sup> L.r. n. 7 del 2005, «Norme per l'elezione del Presidente della Regione Sicilia a suffragio universale e diretto. Nuove norme per l'elezione dell'assemblea regionale siciliana. Disposizioni concernenti l'elezione dei consigli comunali e provinciali».

Provincia di Bolzano<sup>20</sup> hanno adottato la sola legislazione elettorale, aderendo alle scelte sulla forma di governo contenute nella legge costituzionale n. 2 del 2001<sup>21</sup>.

Se poi si presta attenzione alla legislazione regionale di attuazione degli istituti che integrano la forma di governo – la legislazione elettorale, la legislazione in tema di *referendum*, solo per citare le materie più significative – si perviene ad un identico giudizio di parziale incompiutezza.

Molto è stato scritto sui ritardi dei procedimenti di adozione dei nuovi statuti – chiamati a modellare la Regione in sintonia con il nuovo assetto del regionalismo italiano, nel frattempo reimpostato dalle fondamenta dalla l. cost. n. 3 del 2001 –, imputandone le ragioni prevalentemente a fattori di carattere politico<sup>22</sup>. Su questi ritardi, stigmatizzati anche dalla Corte costituzionale<sup>23</sup>, ha senz'altro influito anche la soluzione congegnata dal legislatore di revisione che ha previsto, tanto per le Regioni ad autonomia ordinaria quanto per quelle in regime di specialità,

<sup>20</sup> L.pr. n. 4 del 2003 («Disposizioni sull'elezione del consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano per l'anno 2003»), successivamente quasi integralmente richiamata dalla l.pr. n. 3 del 2008 («Disposizioni sull'elezione del Consiglio della Provincia Autonoma di Bolzano per l'anno 2008»).

<sup>21</sup> Si consideri che in Sardegna era stata approvata la l.st. n. 1 del 2008, contenente la disciplina complessiva della forma di governo regionale. La legge in questione è però decaduta a seguito della sent. n. 149 del 2009 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittima la sua promulgazione, avvenuta nonostante il mancato raggiungimento del *quorum* di validità del *referendum* confermativo della stessa (C. cost., sent. n. 149 del 2009, in *Giur. cost.*, 2009, pp. 1619 e ss., su cui cfr. specie la nota assai critica di S. PAJNO, *Il regime giuridico del controllo di costituzionalità della legge statutaria nella sent. n. 149 del 2009*, *ivi*, pp. 1642 e ss.).

<sup>22</sup> S. MANGIAMELI, *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva delle riforme costituzionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001, p. 218; R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, 6/2003, pp. 999 e ss.; F. PIZZETTI, *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Le Regioni*, 1/2004, spec. pp. 6-8 (che parlava di «oggettiva e generalizzata difficoltà della classe politica regionale di corrispondere adeguatamente alle innovazioni di questi anni»).

<sup>23</sup> C. cost., sent. n. 188 del 2007, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2007, p. 1812, su cui A. MANGIA, *I limiti (formali) degli statuti materiali*, in *Le Regioni*, 6/2007, pp. 1037 e ss.

una disciplina transitoria della forma di governo<sup>24</sup>, applicabile fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti o delle nuove leggi regionali rinforzate, ritenuta ampiamente funzionale alle esigenze più avvertite nella stagione politica in corso, di stabilizzazione dell'azione di governo, di personalizzazione del potere e di contenimento della mediatizzazione partitica dell'indirizzo politico.

Benché la stagione statutaria avviatasi con la riforma costituzionale non sia ancora conclusa, sembra comunque possibile tracciare un'analisi della forma di governo regionale che emerge dal processo innescato nel 1999, in ragione della sostanziale convergenza dei modelli prescelti dalle normative statutarie e dalla legislazione attuativa, anche in virtù della funzione limitatrice della variabilità delle soluzioni prospettabili nelle singole Regioni svolta dalla Corte costituzionale nella giurisprudenza maturata nei giudizi sulle leggi statutarie<sup>25</sup>. La scelta pressoché uniforme di mantenere inalterato il modello di forma di governo basato sull'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, che il legislatore di revisione aveva prefigurato non soltanto come forma di governo operante in via transitoria, ma anche come modello *standard* da cui le Regioni potessero derogare solo a determinate condizioni, configura dunque un modello omogeneo di forma di governo regionale, che si presta ad essere studiato con approccio unitario<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> La disciplina transitoria è contenuta nell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, per le Regioni ad autonomia ordinaria, e negli artt. da 1 a 5 della l. cost. n. 2 del 2001, per le Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Si consideri che per la Sicilia non è prevista una forma di governo transitoria, poiché la legge costituzionale incide direttamente sul testo dello statuto speciale disciplinando la forma di governo ordinaria, mentre per la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano i modelli transitori non prevedevano l'elezione diretta ma l'elezione consiliare del vertice dell'esecutivo. Sul punto, G. SCALA, *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 338.

<sup>25</sup> Secondo A. Cardone, *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria*, in *Nuove Autonomie*, 2-3/2006, p. 430, con la sent. n. 12 del 2006 della Corte costituzionale è possibile ritenere chiusa una «prima fase di attuazione» della novella del 1999.

<sup>26</sup> In questo senso C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE -

1. *Autonomia politica regionale e trasformazioni della nozione di «forma di governo»*

Appare necessaria, tuttavia, una precisazione circa il significato della nozione di «forma di governo» accolta in questo lavoro. Con la sua formale introduzione nel testo dell'art. 123 Cost., infatti, la nozione di forma di governo, categoria di origine dottrinale, ha subito uno slittamento che ne ha ridefinito il contenuto<sup>27</sup>: da concetto descrittivo dell'assetto dei poteri in un dato ordinamento, esso diviene ora formula normativa, il cui campo semantico necessita dunque di essere predefinito contenutisticamente.

In dottrina, l'individuazione del significato dell'espressione «forma di governo» accolto dall'art. 123 Cost. oscilla tra due poli molto distanti tra loro: alcuni, muovendo da una prospettiva di parziale assimilazione dell'autonomia statutaria alla capacità costituzionale propria degli enti che compongono gli stati federali<sup>28</sup>, vi riconnettono un valore estremamente ampio, coincidente con la disciplina dei fini generali dell'ente, dei profili strutturanti l'identità della comunità politica regionale, della «forma di regione»<sup>29</sup>. Alle spalle di siffatta ricostruzione della natura

---

G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 40: «Una sola è di fatto la forma di governo delle Regioni italiane».

<sup>27</sup> Sulle difficoltà ricostruttive che derivano dal trapianto di una formula di origine dottrinale nel corpo normativo, R. TOSI, *Le «leggi statutarie» delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, ed A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, ambedue in A. RUGGERI - G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina del 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001, rispettivamente alle pp. 44 e 101.

<sup>28</sup> Sulla problematicità di tale assimilazione si veda, però, S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001, spec. pp. 88 e ss.; nonché A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 3 e ss. e A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 3/2000, pp. 600 e ss, ambedue con numerosi riferimenti comparatistici.

<sup>29</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002, pp. 126-7, secondo cui dai lavori prepara-

della potestà statutaria si colloca, evidentemente, la riflessione attorno ai caratteri della statualità, come elaborata dalla dottrina giuspubblicistica tedesca nella stagione in cui emerse l'esigenza di addivenire ad una chiarificazione della natura dello stato federale guglielmino.

Su tale interpretazione della potestà statutaria come attività tesa a edificare e rispecchiare le «identità territoriali» – in significativa sintonia con le aspirazioni identitarie manifestatesi in molte regioni d'Europa<sup>30</sup> – ha tuttavia inciso la Corte costituzionale, la cui giurisprudenza ha comportato il ridimensionamento di simili aspirazioni: essa ha infatti negato efficacia prescrittiva a norme statutarie concernenti fini ed indirizzi generali e diritti soggettivi da tutelare da parte delle Regioni<sup>31</sup>, ed ha altresì pre-

---

tori «si può ... dedurre che il legislatore di revisione ha inteso trasmettere, con l'uso di questa formula, un segnale di novità e di discontinuità rispetto alla precedente terminologia utilizzata dall'art. 123». V. pure, *ivi*, p. 134 («Utilizzando la locuzione forma di governo, l'art. 123 ... ha inteso attribuire allo statuto il potere di organizzare il sistema regionale di governo in ogni profilo»), pp. 137-9. Accolgono la tesi della competenza statutaria in tema di «forma di regione» anche A. RUGGERI, *Introduzione*, in *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, cit., p. 12; V. SANNONER, *Le Carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Cacucci, Bari, 2006, spec. pp. 31-3. Su questo indirizzo, si vedano le considerazioni di A. MORRONE, *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, p. 4 del *paper*, testo e note.

<sup>30</sup> M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2006, pp. 11 e ss.

Per una rassegna di comparazione costituzionale, tra le pubblicazioni più recenti, G.F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 4/2006, p. 589 e ss.; P. CARROZZA, *I rapporti centro/periferia*, in P. CARROZZA - A. DI GIOVINE - G.F. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009, pp. 764 e ss.; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008.

<sup>31</sup> C. cost., sentt. n. 372, 378 e 379 del 2004, spec. rispettivamente n. 2 del cons. in dir., n. 5 del cons. in dir., n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2004, pp. 4022 e ss., con note di F. CUOCOLO, *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*; A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche e*

cluso l'uso di qualificazioni normative come «parlamento», «popolo», «sovranità», che pure avevano fatto la loro apparizione in atti normativi di talune Regioni<sup>32</sup>.

In contrapposizione all'interpretazione della nozione di «forma di governo» fatta propria dall'art. 123 Cost. come formula inclusiva della disciplina dei fini generali e dell'identità stessa della Regione, altra parte della dottrina ha ritenuto di leg-

---

*controlli endoregionali su leggi e provvedimenti delle regioni*; M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*.

<sup>32</sup> C. cost., sent. n. 106 e 306 del 2002, rispettivamente ai n. 3 e 5 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2002, pp. 866 e ss. e 2379, con note di F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*; C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*; N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*; A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*. Ma si vedano pure T.E. FROSINI, *Il nomen Parlamento e la sovranità popolare*, in *Quad. cost.*, 3/2002, pp. 609 e ss.; N. LUPO, *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*, 5/2002, pp. 1209 e ss.; F. PALERMO, «*Nomina sunt consequentia rerum*». Ovvero, *il federalismo nella costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 5/2002, p. 1199; B. CARAVITA DI TORITTO, *Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea*, in *federalismi.it* (aprile 2002); nonché, se si vuole, A. BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 12/2002, pp. 2231-2235.

Si veda poi C. cost., sent. n. 365 del 2007, n. 6 e 7 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2007, pp. 4021 e ss., con note di S. BARTOLE, *La Corte costituzionale chiude al «federalismo» dal basso*; A. MANGIA, *Il federalismo della «descrizione» e il federalismo della «prescrizione»*; P. PASSAGLIA, *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*. Ma anche di O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, e P. CARETTI, *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta*, ambedue in *Le Regioni*, 1/2008, pp. 219 e ss.

In sintonia con tale indirizzo, volto a circoscrivere una pretesa «dimensione costituzionale» delle Regioni dopo la riforma costituzionale, anche C. cost., sent. n. 274 del 2003, n. 2.1 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2238 e ss. (con note di A. ANZON, *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*; G. GEMMA, *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*; R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*), in cui la Corte nega che dalla nuova formulazione dell'art. 114, co. 1, Cost., possa dedursi una parità tra enti tale da impedire allo Stato un ruolo peculiare di garanzia di istanze unitarie.

gere in quell'espressione solo una nuova versione dell'«organizzazione interna» prevista dalla norma costituzionale previgente, coincidente con la forma di governo in senso stretto, ovvero con la disciplina delle relazioni intercorrenti tra gli organi che condividono la funzione di indirizzo politico<sup>33</sup>. In sintonia con questa prospettiva, la «forma di governo» è stata intesa come competenza specifica dello statuto regionale nell'ambito della competenza «tendenzialmente totalizzante» a disciplinare i «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione»<sup>34</sup>.

La prospettiva accolta in questo studio può definirsi «intermedia» e muove da un'accezione di forma di governo più ampia rispetto al campo semantico definito dalla disciplina delle sole relazioni tra le istituzioni di vertice della Regione: nella forma di governo regionale confluiscono, infatti, sia le relazioni di carattere istituzionale tra gli organi che condividono la funzione di indirizzo politico dell'ente – la forma di governo in senso stretto –, sia le relazioni tra corpo elettorale ed apparato di governo come delineate dalla legislazione elettorale e dalla legislazione elettorale di contorno, dalla combinazione di istituti di democrazia diretta e democrazia rappresentativa, nonché, in termini ancora più comprensivi, le fonti cui si deve la definizione dei rapporti di rappresentanza e responsabilità politica che intercorrono tra la collettività stanziata sul territorio regionale e l'ente pubblico.

Le motivazioni di tale opzione metodologica meritano di essere esplicitate. In primo luogo, la dottrina giuspubblicistica ha accolto – almeno a partire dagli anni settanta del secolo scorso – una nozione di forma di governo elastica nei suoi elementi costitutivi, in quanto orientata all'espressione di una funzione, quella

<sup>33</sup> G. LOMBARDI, *Forme di governo regionali. Profili storici e comparatistici*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, cit., p. 36 (che riconduceva alla forma di governo «... tutto quanto si riferisce ai rapporti tra gli organi costituzionali della regione, intendendosi la dizione nel suo significato tecnico, e non nel senso di scelta sul modo di esistenza politica del popolo nell'ambito del territorio della regione»); A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria*, cit., p. 614, che riconosce però un ampliamento dei margini dell'autonomia regionale.

<sup>34</sup> G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., pp. 202, 209; A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali*, cit., p. 82.



di «indirizzo politico», per sua natura insuscettibile di una pre-determinazione, poiché dipendente da elementi variabili, non del tutto formalizzati e mutabili nel tempo<sup>35</sup>. Il solo intreccio delle fonti formali è risultato dunque insufficiente a descrivere la forma di governo, dal cui concreto atteggiarsi è inscindibile una componente di autonomia delle «forme» della politica: di qui la necessità di considerare il sostrato costituito dal sistema dei partiti, dalle prassi politiche consolidate nei rapporti tra istituzioni e dalle convenzioni costituzionali instauratesi, cui l'interprete deve rivolgersi nella consapevolezza che più che in ogni altro ramo dell'ordinamento costituzionale, la materia della forma di governo risente delle condizioni storiche e politiche in cui si svolge e della cultura politica con cui si relaziona<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Sulle prospettive di metodo nello studio della forma di governo, tra regolazione giuridica e regolarità della politica, inevitabile il riferimento a L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 690. Ma nello stesso senso, M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, pp. 219-220; F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1990, pp. 146-7; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, 2/1997, p. 247; C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., p. 38; A. SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 263, 270, ed ora, precisamente, O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, spec. pp. 22-3.

Per un indirizzo differente, nel senso dell'autonomia dell'elemento formale e prettamente giuridico nella definizione della «forma di governo», G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989, pp. 14-5 (che però riconosce che «il sistema politico ... chiarisce ed illumina il funzionamento della forma di governo e quindi è indispensabile per ricostruire il significato, la portata, la valenza delle stesse norme giuridiche», e che «la linea di confine è, per sua natura, incerta e mobile, giacché si tratta di una discontinuità sovrapposta dall'intelletto ad una realtà continua», *ivi*, p. 23).

<sup>36</sup> G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1997, p. 5: «Non si tratta soltanto di considerare la reciproca influenza che si determina tra la disciplina costituzionale della forma di governo ed il sistema politico ..., ma di mettere nel conto tanti altri fattori, come la cultura politica, le teorie costituzionali dominanti, le caratteristiche del complessivo assetto istituzionale in cui opera la forma di governo, e poi il modo in cui è strutturato il meccanismo della rappresentanza politica, che a sua volta dipende dai caratteri del popolo reale. La forma di go-

Questi approdi della dottrina costituzionalistica in tema di forma di governo, maturati principalmente in ragione di esigenze di ripensamento dello statuto metodologico della scienza costituzionalistica, hanno anche risposto alla necessità di conferire la massima portata normativa al principio di sovranità popolare, affermato nell'art. 1 Cost., in sintonia con quegli indirizzi che dal disposto costituzionale ricavarono anzitutto la conseguenza dell'inclusione del popolo, nelle sue diverse articolazioni giuridiche, tra i soggetti a diverso titolo partecipi dell'indirizzo politico<sup>37</sup>.

Nel contesto specifico del secondo regionalismo, peraltro, tale ampliamento della prospettiva di analisi è ulteriormente giustificato da ragioni di ordine formale e da rilievi normativi: a se-

---

verno si inserisce nel contesto di un determinato processo della rappresentanza democratica e non può essere considerata in modo avulso dalle caratteristiche di questo processo». «Prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali sono espressioni di questi altri fattori ed integrano la trama della costituzione formale» (ivi, p. 35).

<sup>37</sup> V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Cedam, Padova, 1957, pp. 407 e ss.; ID., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 601-606, 612, nonché p. 608, nt. 19 («è lecito altresì affermare che l'indirizzo politico vero e proprio risale in ultima istanza alla volontà popolare e che il partito costituisce elemento determinante del formarsi e del manifestarsi della volontà popolare»); C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, (dir. da G. Branca), Zanichelli, Bologna, 1975, spec. pp. 26, 40. Sul punto, ora, T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2002, spec. pp. 14 e ss., 111 e ss., 135 e ss.

Si consideri l'evoluzione del contributo teorico di Leopoldo Elia, che dalla citata voce dell'*Enciclopedia del diritto*, incentrata sull'influenza dei partiti politici nella forma di governo, approdò all'esigenza di ridisegnare la forma di governo nel senso di rafforzare l'incidenza del corpo elettorale sull'indirizzo politico, prendendo atto della perdita della capacità dei partiti di rappresentare la società civile e dello scostamento loro dal fine disegnato dall'art. 49 Cost. (ID., *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, (1988), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 371). Più tardi l'Elia avrebbe esplicitamente ripensato l'influenza dei partiti sulle forme di governo (ID., *Forme di stato e forme di governo*, in *Diz. dir. pubbl.*, dir. da S. Cassese, III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2600, dove parla di «situazioni condizionanti» il funzionamento della forma di governo, accogliendo così la critica che gli era stata mossa da G. AMATO, *Forme di stato e forme di governo*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, il Mulino, Bologna, 1984, p. 59), sostenendo, in sede politica, la l. cost. n. 1 del 1999 ed il modello di forma di governo regionale ivi accolto.

guito della riforma costituzionale del 1999, infatti, la portata dell'autonomia statutaria si è significativamente ampliata nelle competenze, fino ad inglobare una sfera materiale coincidente con la regolazione degli «assetti di governo» della Regione, includendo dunque, accanto alla forma di governo in senso stretto, anche la conformazione dei rapporti tra corpo elettorale ed istituzioni, ed affidando alle Regioni, in definitiva, la cura della qualità del processo democratico svolgentesi nella comunità regionale. Con riferimento alla revisione della forma di governo delle Regioni a statuto speciale, poi, il nesso tra articolazione delle relazioni tra organi di indirizzo politico e assetti del processo democratico è ancora più evidente, atteso che la competenza attribuita loro dalla l. cost. n. 2 del 2001 coinvolge anche l'intero settore della legislazione elettorale, che per le Regioni ad autonomia ordinaria è invece condizionato dalla normativa statale di principio.

Conformemente a questi indirizzi normativi, gli statuti regionali di nuova generazione, così come le leggi di governo delle Regioni ad autonomia speciale, hanno interpretato il proprio ruolo disciplinando, oltre i rapporti tra gli organi di vertice della Regione, anche numerosi istituti e procedure di raccordo tra società civile ed istituzioni, in alcuni casi innovando significativamente modelli e tipologie note alla tradizione costituzionalistica italiana e conferendo a questi momenti partecipativi e di dialettica tra istituzioni e sfera pubblica regionale un'attenzione talora preminente rispetto alla dimensione istituzionale della forma di governo<sup>38</sup>. E d'altronde, nel corso del lavoro illustreremo come il modellino della forma di governo regionale sia stato congegnato per ridimensionare la mediazione dei partiti nei rapporti tra corpo elettorale ed istituzioni e per conferire la massima incidenza sull'indirizzo politico alla volontà espressa dal corpo elettorale: è apparso necessario, pertanto, che la disciplina positiva

---

<sup>38</sup> Cfr., *infra*, cap. 3. Esattamente A. MORRONE, *Lo statuto regionale*, cit., p. 40 del *paper*: «Lo statuto regionale ... manifesta la propria vocazione a essere fonte di norme dell'ordinamento regionale in quanto *norma sui processi di governo* ovvero *regola sul modo di decidere*».

della forma di governo venisse considerata alla luce della legislazione sul sistema elettorale prevista in ogni Regione e della legislazione a diverso titolo incidente sui canali di rappresentanza e confronto tra istituzioni e corpo elettorale. Nella prospettiva di un sempre maggiore coinvolgimento della comunità stanziata nel territorio regionale nella determinazione dell'indirizzo politico, l'analisi della forma di governo si estende allo studio delle condizioni giuridiche dello svolgimento dei rapporti di rappresentanza e responsabilità politica, che prendono forma nella definizione normativa delle relazioni tra gli organi di indirizzo politico e delle dinamiche elettorali e partecipative<sup>39</sup>.

Ma al fondo dell'ampliamento della prospettiva di analisi del governo regionale accolto in questo studio, si colloca, a ben vedere, la presa d'atto di una pressante domanda di autonomia politica proveniente dalle collettività stanziate nel territorio regionale e di una tensione, estremamente avvertita nella seconda stagione statutaria e confluita nei testi giuridici, di autonomia nell'articolazione delle forme della vita democratica delle collettività regionali<sup>40</sup>; pressioni che esercitano una trasformazione

---

<sup>39</sup> «Con la democrazia maggioritaria il principale punto di riferimento della responsabilità politica del Governo si è spostato dal Parlamento al corpo elettorale» (così G. PITRUZZELLA, *Forme di governo*, cit., p. 167). Nel senso di includere la regolazione del sistema elettorale e degli strumenti di partecipazione popolare nella «struttura» della forma di governo anche M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, Giuffrè, Milano, 2010.

<sup>40</sup> P. CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove Autonomie*, 6/2001, pp. 767 e ss., nonché, ora, G. ROLLA, *Il principio di autonomia delle comunità territoriali nei sistemi costituzionali multilivello: un approccio di diritto comparato*, in *Quad. reg.*, 2/2009, pp. 451-4: «L'autonomia, prima di essere un modello di organizzazione dello Stato, è lo strumento che consente a determinate comunità di dotarsi di una propria rappresentanza politica, di organi e di apparati preposti alla cura dei loro interessi. Gli enti dotati di autonomia – al di là del loro *nomen iuris* – rappresentano una comunità territorialmente circoscritta, ne curano gli interessi, ne promuovono lo sviluppo, le forniscono una identità politica e giuridica [...]. L'autonomia esprime la capacità di autodeterminazione di una collettività in ordine all'esercizio dei poteri pubblici». Nello stesso senso pure ID., *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 44. Sullo statuto quale «atto di auto-organizzazione del-

delle geometrie del potere politico tra centro e periferia e tra gli organi del governo regionale, imponendo anche mutamenti di prospettive metodologiche.

Questa pretesa di piena autodeterminazione delle proprie forme istituzionali che è dato riscontrare nella recente esperienza del regionalismo in Italia richiama alla memoria le origini della nozione stessa di autonomia: forgiata nell'età comunale, quando essa apparve negli statuti dei Comuni medievali per designare l'aspirazione alla autodeterminazione delle proprie forme istituzionali come riflesso di una condizione di sostanziale indipendenza da ordinamenti comprensivi<sup>41</sup>, le vicende della nozione di autonomia andranno poi disarticolandosi nel corso dell'età moderna, quando i percorsi di edificazione delle monarchie assolute e delle dottrine della sovranità statale, funzionali alla loro affermazione, avrebbero costretto le rivendicazioni autonomistiche ai margini del discorso politico, come manifestazioni eterodosse ed eversive. Nello stato di diritto sorto dalla stagione delle grandi rivoluzioni borghesi, poi, la nozione di autonomia venne sempre declinata con riferimento all'ordinamento sovrano, da cui essa avrebbe tratto la propria legittimazione, frantumandosi in una pluralità di classificazioni ed, in sostanza, riducendosi a competenza<sup>42</sup>.

---

l'ente regionale ... caratteristico dell'*identità* del territorio e della collettività amministrata» G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., pp. 2, 198.

<sup>41</sup> V. SICA, *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Jovene, Napoli, 1951, p. 7; F. CALASSO, *Autonomia (storia)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 350-2; M. ASCHERI, *Istituzioni medievali*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 209. A. CAMPITELLI, *Europeenses. Presupposti storici e genesi del diritto comune*, Cacucci, Bari, 2007, pp. 79-80: «Con l'aspirazione ad una sempre maggiore autonomia si profilano funzioni articolate ed organi che danno consistenza ad un ordinamento giuridico [...]. Ed è questo il momento nel quale si rivendica accanto all'organizzazione cittadina ... la prerogativa di emanare norme statutarie, approvate o sancite dagli organi del governo comunale, dirette ai soggetti che fanno parte della nuova comunità».

<sup>42</sup> V. SICA, *Contributo*, cit., pp. 6, 10-11. A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 1. Sulle origini del termine autonomia nel linguaggio giuspubblicistico, M.S. GIANNINI, *Il problema delle autonomie locali*, in *Il corriere amministrativo*, 21-22/1948, p. 1060, dove esattamente ne riconduce l'uso moderno alla scuola tedesca pubblicistica-pandetti-

La dottrina costituzionalistica degli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana non aveva mancato di impostare in termini assai avanzati la portata dell'autonomia regionale, pervenendo ad una completa affermazione della «autonomia politica» delle Regioni e di un autonomo «indirizzo politico regionale» potenzialmente confligente con quello nazionale, benché pur sempre all'interno delle maglie rappresentate dai principi costituzionali<sup>43</sup>. Ma tali elabo-

---

stica, che vi ricondusse la posizione dei corpi intermedi e delle formazioni sociali nell'impianto dello statualismo.

Peraltro, in questa vicenda, anche l'istituzionalismo romaniano avrebbe smarrito il suo potenziale dirompente – consistente nella configurazione dell'istituzione come fonte legittimante della propria struttura giuridica – per convergere sull'appiattimento formalistico delle nozioni di autarchia ed autonomia degli enti pubblici territoriali, elaborate a cavallo tra ottocento e novecento all'interno delle coordinate concettuali della sovranità statale (*Autonomia*, (1945) in S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 14 e ss.).

Nella giuspubblicistica italiana, in significativa controtendenza l'indirizzo, isolato ed affascinante, di S. TRENTIN, *Liberare e federare*, (1<sup>a</sup> ed. francese del 1942; italiana del 1972, in ID., *Scritti inediti. Testimonianze e studi*, Guanda, Parma, 1972, pp. 187-278), ora in ID., *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di Norberto Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987, spec. pp. 282 e ss., che pervenne alla teorizzazione di uno stato federale costruito per progressive associazioni dal basso di comunità organiche grazie al superamento del «pregiudizio formalistico, proprio dei giuristi della sua generazione» ed all'apertura al pensiero federalista italiano (Ferrari e Cattaneo), a Proudhon, al *droit social* di Gurvitch all'istituzionalismo di Géný (così N. Bobbio nell'*Introduzione* all'opera citata, p. XVIII). Scriveva TRENTIN, *ivi*, p. 307: «Alla base di tutto l'edificio sociale, sono le cellule elementari, le istituzioni semplici, che creano, con la loro libera attività, i beni destinati a fornire il tessuto connettivo all'organizzazione dello stato». In sintonia con il pensiero di Silvio Trentin pure il progetto di ADRIANO OLIVETTI, *L'ordine politico delle comunità*, (1945), Comunità, Milano, 1970.

<sup>43</sup> T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, ora in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 301, 318 e ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 364-5 («Il tratto tipico dell'autonomia locale risiede nel fatto che l'organo fondamentale degli enti locali territoriali è il popolo in corpo elettorale, e che conseguentemente essi derivano l'indirizzo politico amministrativo non dallo Stato, ma dalla loro propria comunità ... con la conseguenza che tale indirizzo può divergere da quello dello Stato, e perfino con esso contrastare»); S. BARTOLE, *Funzioni di indirizzo politico e competenze amministrative della Giunta nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, p. 725; F. TERESI, *Il governo regionale. Aspetti funzionali*, Giuffrè, Milano,

razioni – che discendevano da una coraggiosa interpretazione degli effetti di frantumazione della sovranità statale derivante dall'emersione del principio di sovranità popolare e dalla pluralità delle sue manifestazioni nell'impianto della Costituzione repubblicana<sup>44</sup> – maturavano pur sempre in un contesto di tenuta

---

1974, pp. 2-13; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Giuffrè, Milano, 1972, spec. p. 113 («Questa specificazione su basi territoriali può risultare tanto intensa da portare ad un fenomeno di autonomia-distacco (anche contrasto) dalla totalità dei valori-interessi del gruppo»); A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali*, cit., p. 165 («Il popolo non viene assunto dalla Costituzione come un'entità omogenea, ma piuttosto – come nella realtà è – diviso al proprio interno da diversi interessi, bisogni, tradizioni culturali, opinioni politiche e religiose. Da tale articolazione del popolo, discende che in sede locale possano prevalere forze politiche diverse a quelle tradizionali o di altri livelli istituzionali, con la conseguenza che, in relazione al soddisfacimento dei propri interessi e all'esercizio delle proprie funzioni possono venir prospettati fini e obiettivi diversi e contrastanti rispetto a quelli statali»); S. ANDÒ, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971, pp. 930-2, testo e note. Spunti già in V. CRISAFULLI, *Capacità giuridica attuale o virtuale degli enti regionali*, in *Foro amm.*, 11-12/1950, ora in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, p. 186: «La creazione dell'ordinamento regionale a me sembra significhi anzitutto una nuova differenziazione territoriale ... di certi interessi pubblici». Contra, tra gli altri, E. SPAGNA MUSSO, *Natura giuridica degli ordinamenti regionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, anche in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Morano, Napoli, 1966, p. 72.

<sup>44</sup> In questo senso aveva mosso già V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 407 e ss., il quale definiva gli enti regionali come «forme strutturali di organizzazione della collettività popolare» (*ivi*, p. 440). Nello stesso senso pure V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, p. 813. Molto esplicitamente T. MARTINES, *Formazioni sociali, sistema delle autonomie e centralità del Parlamento*, in *Scritti in memoria di G. Bellavista*, II, la Cartografica, Palermo, 1978, p. 812: «Il sistema delle autonomie disegnato nella nostra Costituzione trova il suo primo fondamento nell'attribuzione al popolo del potere sovrano. Di modo che le autonomie risultano essere una delle forme in cui il popolo esercita la sua sovranità»; A. PUBUSA, *Sovranità popolare e autonomie locali*, cit., pp. 3, 67 e ss., 149: «Il principio delle autonomie locali si pone come profilo particolare del principio democratico e della sovranità popolare». Si veda pure T. MARTINES - G. SILVESTRI, *Fortuna e declino dei concetti di sovranità e di autonomia*, in *Economia Istituzioni Territorio*, 1/1990, ora in T. MARTINES, *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 2000, spec. p. 591; G. VOLPE, *Autonomia locale*, cit., pp. 111-2.

Non mancano, nella dottrina attuale, significative resistenze a tali concezioni della sovranità popolare: p. es., A. ANZON, *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007, spec. p. 5002 (su cui si veda la critica di S. BARTOLE, *La Corte costituzionale*

dell'unità nazionale, garantita dalla persistenza di valori unificanti e dalla mediazione degli interessi particolari operata dai grandi partiti di massa, così come dai procedimenti e dai vincoli normativi gravanti sulle fonti di autonomia regionale.

## 2. *La prima stagione statutaria: dall'entusiasmo partecipativo alla delusione partitocratica*

Alla luce delle riforme costituzionali intervenute, l'autonomia politica regionale amplia dunque le proprie aspettative, suscitando problemi più profondi di quelli che interessarono le vicende dell'organizzazione regionale nell'esperienza del primo regionalismo, coinvolgendo la tenuta degli stessi principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Per la verità, la prima stagione statutaria fu accompagnata da un entusiasmo di gran lunga superiore<sup>45</sup> a quello che ha contraddistinto la stagione avviata dalla l. cost. n. 1 del 1999: in primo luogo perché la progettazione istituzionale regionale attraversò le insoddisfazioni per il rendimento delle istituzioni statali e per la loro incapacità di accogliere un metodo di programmazione finalizzato alle trasformazioni sociali, trasferendole in un tentativo di riforma dello Stato a partire dalle Regioni<sup>46</sup>; in secondo luogo perché in quella stagione prese corpo un proficuo

---

chiude al «federalismo» dal basso, cit., p. 4044); R. DICKMANN, *Popolo e popolazione nella Costituzione e negli statuti*, in *federalismi.it*, 22/2004, p. 10, secondo cui «la sovranità è di titolarità di un popolo unico ed indeclinabile». Ma il problema del rapporto tra finzione unificante del concetto di popolo e realtà pluralistica della cittadinanza è chiarissimo alla letteratura costituzionalistica: valgono, per tutti, G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2/1965, p. 271; D. NOCILLA, *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 358, 364, 376 e 382-389 e bibl. ivi cit., e R. ROMBOLI, *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, p. 159.

<sup>45</sup> G. AMATO, *Premessa*, in ID. (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 3, ebbe a definirla «una delle più intense della nostra storia e fra le più aperte ai nuovi problemi».

<sup>46</sup> Così G. AMATO, *Premessa*, cit., p. 4.



dialogo tra classe politica e giuristi circa i modelli normativi da adottare per il miglior funzionamento delle istituzioni<sup>47</sup>. Istanze riformiste e progettazioni istituzionali che ebbero a svolgersi soprattutto nel senso di favorire la partecipazione popolare alla determinazione dell'indirizzo politico regionale e valorizzare, conseguentemente, la programmazione delle funzioni regionali, cui fu subordinato l'impianto della forma di governo<sup>48</sup>.

Nonostante tali entusiasmi partecipativi, suscitati dal clima in cui presero vita gli statuti e dall'importanza da questi attribuita alla partecipazione ed alla programmazione regionale, l'esperienza politica dimostrò una completa marginalizzazione di questi istituti, accentuando l'egemonia dei partiti e dei Consigli regionali sulla determinazione dell'indirizzo politico regionale<sup>49</sup>. Furono pertanto ridimensionate le aspettative di chi, nei primi commenti agli statuti, aveva prefigurato l'emersione di un modello di democrazia regionale, attraverso l'esaltazione dell'apertura del governo regionale verso la società civile, mentre l'analisi dell'indirizzo politico regionale fu ricondotta ai profili formali dei rapporti tra gli organi regionali ed all'interpretazione del sistema delle fonti statali e regionali su questi incidenti.

Sotto questo profilo, gli statuti del 1970 imposero i Consigli come luogo di vertice e fucina dell'indirizzo politico regionale, piegando in senso assembleare l'interpretazione del dettato co-

---

<sup>47</sup> Cfr., ancora, G. AMATO, *Premessa*, cit., pp. 5 e ss.

<sup>48</sup> D. SERRANI, *Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra tradizione e innovazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1972, p. 601; G. AMATO, *Premessa*, cit., pp. 4-5, 9-10: «La carica di partecipazione che aveva urtato contro la macchina organizzativa e si era frantumata nelle disperse sedi parlamentari, veniva a riproporsi come matrice di un nuovo modello istituzionale da realizzare nelle Regioni, suggerendo qui un rapporto fra collettività-consiglio eletto-organo esecutivo diverso da quello nazionale. [...] Su questa diagnosi si innesta il disegno di un'assemblea rappresentativa che recupera il potere di indirizzo, scivolato dalla legge all'alta amministrazione, e sfrutta la propria accessibilità maggiore (rispetto all'organo esecutivo), per riequilibrare il rapporto fra gli interessi in gioco e coagularne i consensi e i dissensi attorno alle scelte che contano».

<sup>49</sup> In questo senso già A. ROMANO, *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972, p. 882.

stituzionale<sup>50</sup>, da cui scaturivano invece una pluralità di opzioni compatibili anche con assetti razionalizzati della forma di governo parlamentare<sup>51</sup>, pur in presenza del vincolo costituito dalla scelta degli assessori tra i membri del Consiglio.

Se negli statuti delle Regioni ad autonomia speciale si registrarono parziali differenziazioni rispetto all'impianto costituzionale previsto per le Regioni ordinarie – ad esempio in merito alla ripartizione della competenza regolamentare o al ruolo del Presidente nei rapporti con i membri della Giunta –, così da configurare l'assetto dei poteri secondo un modello più equilibrato<sup>52</sup>, nell'esperienza delle Regioni ad autonomia ordinaria, al contrario, nel Consiglio vennero a concentrarsi non soltanto le potestà legislative e regolamentari, ma anche consistenti funzioni di alta amministrazione, programmazione e nomina, che determinarono un'invasione del campo dell'amministrazione<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Secondo l'indirizzo dottrinale interpretato da S. BARTHOLINI, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961, pp. 18 e ss., spec. pp. 26-31, dove sosteneva la subordinazione della Giunta rispetto al Consiglio e la sussistenza di un rapporto di derivazione, e non fiduciario, tra i due organi, solo il secondo dei quali doveva essere ritenuto titolare di un potere di indirizzo politico (*ivi*, pp. 36 e ss., nonché pp. 147, 162-174, 243-7).

<sup>51</sup> Così, tra gli altri, A. D'ATENA, *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 327-9 (e gli autori cit. alla nt. 69).

La compatibilità di strumenti di razionalizzazione con il modello costituzionale del governo regionale venne sostenuta secondo due diverse argomentazioni: o, in una prospettiva più autonomista, aderendo all'idea della permanenza di un margine di competenza per lo statuto regionale nella conformazione di questi rapporti (così il Virga ed il Miele negli scritti citati da S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., p. 41, nt. 19), o, in una prospettiva più unitaria, nel senso dell'estensione analogica al governo regionale dei principi di razionalizzazione ricavabili dall'art 94 Cost. (così T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica*, cit., p. 139; M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale (Note preliminari)*, in *Il Politico*, 2/1970, p. 357: «Il principio della fiducia è previsto dalla Costituzione non come mero meccanismo tecnico rivolto a articolare la relazione fra Parlamento e Governo ma come immediata, fondamentale e razionale espressione del carattere democratico della Repubblica»). *Contra*, S. BARTOLE, *Funzioni di indirizzo politico*, cit., p. 711). Per un'ampia ricostruzione di questi indirizzi, S. ANDO, *Autonomia statutaria*, cit., pp. 938 e ss.

<sup>52</sup> Sul punto, S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., pp. 10-17; F. TERESI, *Il governo regionale*, cit., pp. 126-133.

<sup>53</sup> F. TERESI, *Il governo regionale*, cit., pp. 118 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di stato e forme di governo. II) forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, XVI, Treccani,

Un peso notevole nella prefigurazione di simili esiti ebbe, sotto il profilo più strettamente giuridico, la l. n. 62 del 1953 – pur ampiamente abrogata, negli aspetti più vincolanti, in prossimità dell’avvio dell’esperienza regionale<sup>54</sup> –, la quale, nell’intento più generale di sottoporre a controlli ulteriori la potestà statutaria delle Regioni e di predeterminare ed inibire scelte autonome in tema di organizzazione regionale, prevede meccanismi assai deboli di razionalizzazione dell’assetto del governo regionale<sup>55</sup>.

Gli statuti degli anni settanta esclusero qualsiasi forma di razionalizzazione che non fosse riconducibile ai deboli meccanismi propri del modello di cui all’art. 94 Cost., ed anzi sancirono il principio della spettanza ai Consigli della funzione di indirizzo politico<sup>56</sup>; esclusero che il Presidente potesse godere di condizioni di predominio rispetto alla Giunta<sup>57</sup>, impostando i sistemi di elezione della Giunta in modo da vincolarne l’organizzazione interna, anche prevedendo programmi ed indirizzi consiliari preordinati alla composizione della Giunta<sup>58</sup>; in taluni casi affermarono il principio della competenza consiliare in ordine alle funzioni regionali non esplicitamente attribuite ad un organo in particolare<sup>59</sup>: anche per tale sovrapposizione tra competenze normative primarie e secondarie, la produzione legislativa regionale

---

Roma, 1989, p. 3. Si veda pure, adesso, A. DEFFENU, *Art. 121*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, III, UTET, Torino, 2006, p. 2404.

<sup>54</sup> Ad opera della l. n. 1084 del 1970.

<sup>55</sup> S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., pp. 207 e ss. Per la tesi dell’incostituzionalità della legge n. 62, per difetto di competenza, *ivi*, spec. p. 68.

<sup>56</sup> F. TERESI, *Il governo regionale*, cit., p. 156; G. PITRUZZELLA, *Forme di stato*, cit., p. 3.

<sup>57</sup> Sul punto, ora, T. FENUCCI, *La figura dell’assessore nell’ordinamento regionale*, in *federalismi.it*, 13/2009, pp. 5-7.

<sup>58</sup> F. TERESI, *Il governo regionale*, cit., p. 158, dove si dà conto anche delle eccezioni.

<sup>59</sup> Sulla disciplina statutaria della competenza amministrativa residuale tra Giunta e Consiglio – e sugli indirizzi giurisprudenziali che ne scaturirono: A. D’ATENA, *A proposito della competenza amministrativa «residuale» dei consigli regionali (e del controllo sugli atti monocratici)*, ora in *Id.*, *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991, pp. 269 e ss., spec. p. 270, nt. 2.

si caratterizzò immediatamente per l'acquisizione di una natura tecnica e settoriale, in sintonia con l'estensione degli ambiti della legislazione a profili tecnici e di natura provvedimentale anche a livello nazionale, e con il progressivo ritaglio delle competenze legislative regionali avallato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>60</sup>.

L'insieme di funzioni concentrate nei Consigli regionali nella prima stagione statutaria, se rifletteva una prospettiva culturale diffusa, non soltanto a livello politico, di programmazione delle funzioni pubbliche e dello sviluppo socio-economico<sup>61</sup>, che ebbe a mostrare i suoi limiti di lì a pochi anni<sup>62</sup>, rispondeva altresì alla tendenza politica propria di quegli anni verso la strutturazione della centralità parlamentare ed alla ricerca di luoghi di condivisione dell'indirizzo politico<sup>63</sup>: come già occorso nella stagione costituente, la ricerca di un consenso ampio e trasversale attorno alle regole istituzionali su cui articolare la lotta politica finì col prevalere sull'esigenza di stabilizzazione degli assetti di governo e fu funzionale alla conformazione di una preminenza dei luoghi assembleari negli assetti politici<sup>64</sup>. Ne derivò, in parallelo con gli assetti istituzionali della stagione della centralità parlamentare<sup>65</sup>,

---

<sup>60</sup> R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, UTET, Torino, 1994, pp. 178 e ss.

<sup>61</sup> Sul rapporto tra metodo della programmazione – intesa come progettazione sociale – ed ampliamento delle competenze dei Consigli regionali, per tutti, G. AMATO, *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, spec. pp. 418-9.

<sup>62</sup> S. SICARDI, *La forma di governo regionale*, cit., p. 194.

<sup>63</sup> A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2404.

<sup>64</sup> R. BIN, *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1976, p. 432: «La ricerca dell'accordo più ampio per l'approvazione degli Statuti prevalse in tutti i Consigli regionali ... favorendo una tendenziale accentuazione dell'importanza della sede, la assemblea, dove le nuove prospettive politiche stavano prendendo corpo, a danno dell'organo esecutivo, il cui rafforzamento, viceversa, avrebbe agevolato il consolidamento dei rapporti politici recedenti».

<sup>65</sup> La formula della centralità parlamentare trovava evidentemente spazio nella convergenza di due linee di tendenza che finivano per confondersi: quella di un effettivo e strutturale rafforzamento delle istituzioni parlamentari e quella dell'uso dell'istituzione parlamentare come spazio per realizzare una certa partecipazione al potere dei

un'accentuata instabilità politica degli esecutivi regionali, funzionale al monopolio partitico dell'indirizzo politico regionale<sup>66</sup>, il cui esito fu tuttavia l'accrescimento della disaffezione nei confronti della politica regionale, l'inefficienza dell'azione di governo ed una mancanza di trasparenza nel governo regionale, di cui ebbero a patire in fine gli stessi Consigli regionali – posti in condizione di non poter operare nel perdurare di frequenti e lunghe crisi giuntali gestite in sedi esterne all'assemblea – e la qualità della funzione di rappresentanza politica in ambito regionale<sup>67</sup>.

Da qui, per tutta la vigenza dell'assetto istituzionale regionale antecedente alla riforma del 1999, un ruolo depotenziato delle Regioni, e dei Consigli regionali stessi, sotto il profilo della capacità di incidere sulla politica nazionale, anche attraverso le forme costituzionalmente previste – come l'esercizio del potere di iniziativa legislativa o il promovimento del *referendum* abrogativo – e la progressiva perdita della capacità dei Consigli di gestire gli ampi poteri conferiti loro dagli statuti e dalle leggi regionali<sup>68</sup>,

---

partiti esclusi dall'area della governabilità. In questo senso V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime considerazioni*, in *Quad. cost.*, 1/1981, p. 19, ed E. CHELLI, *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1/1981, pp. 343 e ss.

<sup>66</sup> G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, pp. 299-300 («a rafforzare ulteriormente l'Assemblea legislativa vi erano le norme dei regolamenti interni che, nel disciplinare il procedimento legislativo, da una parte non riconoscevano uno status particolare al "governo in assemblea" e dall'altra, attribuendo poteri di iniziativa e di condizionamento a ciascun consigliere od a gruppi qualificati di consiglieri, spingevano verso il compromesso assembleare»); R. BIN, *Le crisi di Giunta*, cit., p. 433, nt. 19, descrive efficacemente l'ipoteca che le direzioni dei partiti posero sulla autonoma formulazione degli accordi politici nelle Regioni sin dalla prima consiliatura.

<sup>67</sup> ... disattendendo così gli auspici formulati all'esordio dell'esperienza del primo regionalismo, in pagine di rara intensità, da M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, cit., pp. 362-3.

<sup>68</sup> Così, soprattutto, G. PITRUZZELLA, *Forme di stato*, cit., p. 4. S. SICARDI, *La forma di governo regionale*, cit., p. 194: «Si manifestò abbastanza presto lo svuotamento della centralità dei Consigli, con Presidenti e Giunte che rifiutarono la collocazione di esecutivo assembleare, con assessori ed assessorati che giocarono un ruolo ben diverso da quello proprio di una stretta collegialità, con delibere giuntali che divennero sempre più regolamenti del governo regionale pur non avendone i caratteri

mentre l'egemonia dei partiti politici nazionali penetrava negli ordinamenti regionali, omogeneizzandone le prassi politiche a quelle prevalenti nella forma di governo statale<sup>69</sup>.

### 3. *La progettazione del secondo processo statutario*

All'inizio degli anni novanta del secolo scorso, all'insorgere della crisi del sistema dei partiti protagonisti del primo cinquantennio di storia repubblicana e con il venir meno dell'ingerenza loro sulle istituzioni e della convenzione proporzionalista che ne fu garanzia di sopravvivenza, si manifestarono le prime esigenze di riforma del sistema di governo regionale, scaturite poi nella l. cost. n. 1 del 1999.

In quel frangente, mentre in alcune Regioni presero il via processi di revisione statutaria orientati all'introduzione di forme di razionalizzazione dei rapporti tra esecutivo e legislativo<sup>70</sup> – spe-

---

formali». Così anche A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2404: «Pur restando all'organo legislativo un ruolo centrale nella forma di governo, l'effettività dei rapporti tra Consiglio e Giunta produsse un parziale riequilibrio tra i due organi rispetto al modello astrattamente deducibile dagli elementi giuridico-formali, rendendo la Giunta complice dell'indirizzo politico-amministrativo della Regione».

«C'è da aggiungere che la struttura della rappresentanza politica regionale, selezionata con un sistema elettorale proporzionale a base provinciale e con voto di preferenza, favoriva la sensibilità dell'assemblea verso gli interessi particolari piuttosto che nei confronti delle grandi questioni di interesse generale» (così G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali*, cit., p. 300). R. BIN, *Le crisi di Giunta*, cit., p. 455: «Non si trattò [soltanto] di una perdita, da parte dell'assemblea, di funzioni ad essa statutariamente assegnate, quanto, piuttosto, di uno scadimento generale della sua rilevanza politica».

<sup>69</sup> Così, ancora, G. PITRUZZELLA, *Forme di stato*, cit., p. 4.

<sup>70</sup> Tra il 1990 ed il 1992, il Piemonte assunse l'iniziativa di una revisione del proprio statuto, mentre furono approvati nuovi statuti in Emilia Romagna ed Umbria (notizie più dettagliate in P. GIANGASPERO, *Osservazioni sulle riforme degli statuti dell'Umbria e dell'Emilia Romagna*, in *Le Regioni*, 4/1993, pp. 995 e ss., spec. p. 1017. Si veda pure C. FUSARO - L. STROPPIANA, *Perfezionare la «forma di governo della transizione». Composizione e collegialità della Giunta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, p. 33).

Altre Regioni avviarono in quegli anni procedimenti per la revisione dello statuto, senza tuttavia pervenire ad alcuna delibera consiliare. Solo la Regione Toscana

cie mediante l'introduzione dell'istituto del voto di sfiducia costruttivo, già utilizzato, a partire dalla l. n. 142 del 1990 e fino alla l. n. 81 del 1993, per la stabilizzazione della forma di governo comunale e provinciale –, a livello parlamentare si diede corso ad un'indagine conoscitiva promossa dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, da cui non emerse tuttavia una proposta unitaria di riforma<sup>71</sup>. Nella legislatura successiva, innestando il problema della stabilizzazione della forma di governo regionale su quello dell'autonomia statutaria, il «progetto Labriola» ipotizzò la facoltà per lo statuto regionale, con delibera assunta a maggioranza dei due terzi dei membri del Consiglio, di derogare alla normativa costituzionale in tema di forma di governo e di sistema di elezione del Consiglio, la cui rigidità appariva l'ostacolo principale alla razionalizzazione del rapporto fiduciario, nonché un freno all'autonomia organizzativa delle Regioni. L'approvazione dello statuto era comunque subordinata al vaglio parlamentare, ai sensi dell'art. 123 Cost. previgente, che avrebbe circoscritto gli esiti di frammentazione impliciti nella proposta.

Tale duplicità di intenti – il rafforzamento degli istituti di razionalizzazione della forma di governo regionale mediante un intervento riformatore organico assunto a livello centrale e l'ampliamento dell'autonomia organizzativa regionale – caratterizzò anche il progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali «De Mita-Iotti», attiva dal 1992 al 1994, il quale, facendo propria l'idea del «progetto Labriola», volta a conciliare le due esigenze mediante l'introduzione di un sistema di derogabilità della disciplina costituzionale da parte dello statuto, proponeva la revisione dell'art. 122 Cost., con l'introduzione dell'istituto del voto di sfiducia costruttivo, e la previsione della derogabilità dello stesso da parte di una norma statutaria adottata con una maggioranza qualificata del Consiglio.

---

procedette alla presentazione alle Camere della delibera di revisione dello statuto nel 1997, ma su questo testo non si giunse mai ad un voto parlamentare.

<sup>71</sup> G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., p. 8.

I lavori del Comitato Speroni, istituito nel 1994 presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mossero invece nella direzione del riconoscimento di una pienezza di competenza organizzativa a favore degli statuti regionali<sup>72</sup>. Tuttavia, i lavori del Comitato si interruppero con la crisi del primo governo Berlusconi: la revisione della forma di governo regionale, ritenuta estremamente urgente in ragione della necessità di allineare il sistema politico ed istituzionale regionale alla transizione avvenuta, a partire dal 1993, tanto a livello statale quanto a livello degli enti locali, si ebbe con la l. n. 43 del 1995, che modificava il sistema elettorale e la forma di governo regionale senza tuttavia intervenire sul testo della Costituzione. La tecnica di normazione prescelta fu la novella della disciplina prevista dalla l. n. 108 del 1968, recante le norme per l'elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario, già in altre occasioni soggetta a correzioni, seppure mai in misura tanto ingente<sup>73</sup>.

L'intervento riformatore espresso dalla legge del 1995 si inquadrava dunque nella logica del processo di riforma istituzionale innescatosi nel 1993 con la riforma della legislazione elettorale dei Comuni e delle Province<sup>74</sup>, e proseguita con la nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato<sup>75</sup>, intervenuta sulla spinta del *referendum* dello stesso anno. Peraltro, a partire dal 1992 anche le Regioni a statuto speciale, con la sola eccezione della Sicilia, avevano messo mano alla modifica della propria legislazione elettorale, seppure all'interno dei vincoli imposti dagli statuti speciali,

---

<sup>72</sup> Per una rassegna degli atti di iniziativa elaborati in quegli anni, A. PERTICI, *Art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, UTET, Torino, 2006, pp. 2425-6, testo e note.

<sup>73</sup> Si trattava di una normativa ampiamente ispirata al criterio proporzionalistico, presente, a cavallo del 1970, tanto nella legislazione elettorale a livello statale quanto nella determinazione delle regole nei rapporti tra le forze politiche: si pensi all'ispirazione compromissoria ed unanimista dei Regolamenti parlamentari del 1970. Sul punto, F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità*, cit., p. 149, secondo cui la l. n. 108 «non ha fatto altro che adeguare il sistema elettorale regionale ... alla convenzione proporzionalista invalente nel sistema».

<sup>74</sup> L. n. 81 del 1993.

<sup>75</sup> L. n. 276 e 277 del 1993.



adottando strumenti di correzione del sistema proporzionale, quali clausole di sbarramento e premi di maggioranza<sup>76</sup>.

I tratti comuni che la novella del 1995 presenta con i precedenti interventi di riforma istituzionale si apprezzano tanto sul fronte delle tecniche normative – ed in particolare nella necessità di pervenire a riforme «striscianti», ovvero incidenti su fonti sub-costituzionali<sup>77</sup> –, quanto sotto il profilo delle scelte sostanziali in tema di sistemi elettorali, rappresentanza politica e forma di governo, incentrate sull'esigenza di garantire la stabilità degli esecutivi, la personalizzazione della competizione elettorale, la tendenziale bipolarizzazione del sistema dei partiti, il ridimensionamento della mediazione assembleare e partitica dell'indirizzo politico.

In realtà, nell'ambito del dibattito sulla riforma della legislazione elettorale regionale che si aprì immediatamente dopo l'approvazione della legislazione elettorale per gli enti locali, erano prevalse soluzioni orientate all'elezione dei Consigli regionali con sistema maggioritario, nell'ambito di un più ampio progetto di riforma del governo regionale che avrebbe dovuto coinvolgere la revisione di talune norme costituzionali<sup>78</sup>. La crisi del primo governo Berlusconi e l'imminenza, dopo la formazione del governo Dini, del rinnovo dei Consigli regionali, indussero a privilegiare interventi di riforma più rapidi: si favorì così la tecnica

---

<sup>76</sup> M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008, pp. 148 e ss. La Corte costituzionale peraltro si oppose all'adozione di clausole di sbarramento da parte della legislazione elettorale del Trentino Alto-Adige, poiché ritenute di ostacolo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche, tutelate dallo statuto speciale. Cfr. C. cost., sent. n. 356 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 2732 e ss., con note di S. CECCANTI, *Tra tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, e T.E. FROSINI, *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*.

<sup>77</sup> La nozione si deve a S. CECCANTI, *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1/1998, pp. 157 e ss.; A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1/1996, p. 46: «La legge n. 43 si inserisce in un trend caratterizzato ... dal considerare i sistemi elettorali ... la via prioritaria, o per lo meno la più facilmente percorribile in chiave compromissoria, per la trasformazione del sistema politico».

<sup>78</sup> G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., p. 17.

della novella della legislazione elettorale previgente, accantonando ipotesi di revisione costituzionale e soprattutto la formula maggioritaria, che avrebbe richiesto tempi più lunghi a causa della necessità di disegnare i collegi uninominali<sup>79</sup>.

Il sistema elettorale per il Consiglio regionale risultante dagli artt. 1, 2 e 3 della legge n. 43 del 1995 – tuttora vigente, ancorché parzialmente modificata dalla l. cost. n. 1 del 1999, in quelle Regioni che non hanno proceduto all'adozione di una legge contenente la disciplina del sistema elettorale regionale – prevede la presentazione di una lista regionale di candidati collegata a liste di candidati su base circoscrizionale. Il riparto dei seggi assicura un premio di maggioranza alle liste provinciali collegate alla lista regionale che abbia conseguito la maggioranza dei voti: tale premio di maggioranza viene ripartito assegnando 1/5 dei seggi disponibili ai candidati della lista regionale vincitrice. La scheda elettorale presenta, inoltre, accanto ai simboli delle liste circoscrizionali, il nome del capolista della lista regionale collegata<sup>80</sup>. Così facendo, il legislatore del 1995 intendeva vincolare la coalizione di partiti sul nome del capolista, designandolo come Presidente della Giunta, pur nel formale rispetto del potere consiliare di elezione della Giunta, secondo il dispo-

---

<sup>79</sup> A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, p. 244; A. PERTICI, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 5/1998, p. 1058.

<sup>80</sup> Per una descrizione dettagliata del sistema elettorale previsto dalla legislazione in commento, ed in particolare dei diversi metodi di conteggio del premio di maggioranza, che può variare, A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, cit., pp. 245-8, nonché A. CHIARAMONTE - S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, pp. 66-71, secondo cui la bassa soglia di sbarramento (del 3% per le liste coalizzate, del 5% per quelle non coalizzate) prevista dalla legge, consentendo ai piccoli partiti di accedere alla rappresentanza, riproduce anche in sede regionale la natura estremamente eterogenea delle coalizioni politiche a livello nazionale, come sperimentata nelle legislature successive alla riforma elettorale del 1993: «È un sistema di bipolarismo frammentato in cui sono protagoniste le coalizioni *catch-all*. [...] Il potere di ricatto dei partiti, pur se piccoli, ne è uscito quindi rafforzato» (*ivi*, p. 72).

sto dell'art. 122, u.c., nel testo allora vigente<sup>81</sup>. Inoltre, sempre per conseguire il rafforzamento dell'accordo di coalizione sul nome del capolista regionale, candidato alla presidenza della Giunta, si introduceva, con il comma 1 dell'art. 8, una norma che modificava la durata del Consiglio, prevista dall'art. 3 della l. n. 108, in modo da innestare un governo di legislatura con la previsione dello scioglimento del Consiglio contestuale alla caduta della Giunta: «Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio»<sup>82</sup>.

La dottrina accolse con prevalente ostilità la nuova legge elettorale regionale, accusata di aver voluto proteggere la partitocrazia mediante il mantenimento del voto di lista e della preferenza e la previsione della «norma antiribaltone» solo per il primo biennio di legislatura<sup>83</sup>, e di aver sottovalutato le istanze autonomistiche, che avrebbero dovuto orientare verso forme di

---

<sup>81</sup> Diversamente, P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionali con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 58: «La nuova legge elettorale del 1995 forzava, dunque, il dettato costituzionale, prevedendo, di fatto, l'elezione diretta del presidente della giunta».

<sup>82</sup> A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, cit., p. 252: «Questo articolo permette, superato il biennio iniziale della legislatura, di passare da una forma di democrazia "di investitura", o meglio, "di indirizzo", ad una forma di democrazia mediatizzata». In questo senso pure B. CARAVITA DI TORITTO, *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2/1998, pp. 236-7. Sulle difficoltà applicative derivanti dalla norma c.d. antiribaltone, per l'ambiguità circa il computo del termine iniziale dei 24 mesi, F. RIMOLI, *Una nuova legge elettorale per le Regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/1995, p. 393, ed A. PERTICI, *La norma «antiribaltone»*, cit., pp. 1066-1070, nonché pp. 1071 e ss., dove ricostruisce i problemi applicativi dell'art. 8 della l. n. 43 posti dal rimpasto di Giunta in Molise e dalla sostituzione del Presidente della Giunta dimissionario in Emilia Romagna prima della scadenza dei 24 mesi dalla formazione della Giunta: in ambedue i casi non si ritenne di dover procedere all'accorciamento della legislatura regionale, in ragione della sostanziale continuità programmatica e dell'identità della maggioranza consiliare, con un tendenziale ridimensionamento della portata del vincolo normativo.

<sup>83</sup> Critiche riportate in A. PERTICI, *La norma «antiribaltone»*, cit., p. 1067.

decentralizzazione della decisione sulla legislazione elettorale regionale<sup>84</sup>. Censure più mirate furono poi rivolte alla norma di cui all'art. 8 della l. n. 43, ritenuta costituzionalmente illegittima perché introduttiva di un'ulteriore causa di scioglimento consiliare rispetto a quelle, tassative, contemplate nell'art. 126 Cost. nel testo allora vigente<sup>85</sup>.

Le elezioni del 1996 per il rinnovo dei Consigli regionali determinarono un esito decisamente bipolare della rappresentanza politica e fecero registrare un favore diffuso per l'elemento di personalizzazione introdotto, seppure in misura ancora incompleta, nella competizione elettorale. Da allora, il modello del sistema elettorale regionale non avrebbe cessato di affascinare politici e giuristi nell'ambito del dibattito sulla riforma istituzionale a livello statale<sup>86</sup>.

Nel corso della XIII Legislatura maturò poi l'esigenza – anch'essa largamente condivisa dalle forze politiche – di pervenire ad una stabilizzazione dell'assetto raggiunto dalla forma di governo regionale attraverso una revisione della disciplina costituzionale in materia<sup>87</sup>. D'altronde, la norma «antiribaltone» conte-

---

<sup>84</sup> Se ne veda un esempio in G. MOR, *Il nuovo sistema elettorale regionale tra rinnovamento e restaurazione*, in *Le Regioni*, 2/1995, pp. 221-3, che concludeva così: «Molte cose stanno cambiando in Italia, non l'abitudine inveterata a discutere a lungo e senza costrutto, per poi avere soluzioni abborracciate all'ultimo momento» (*ivi*, p. 224). Per una rassegna dei commenti, prevalentemente critici, su questa legge nel dibattito politico e scientifico, A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale*, cit., pp. 29 e ss.

<sup>85</sup> Si vedano, ancora, A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, cit., p. 252, e G. MOR, *Il nuovo sistema elettorale*, cit., p. 224. Sul punto, ampiamente, A. PERTICI, *La norma «antiribaltone»*, cit., pp. 1059 e ss. Ma nei dibattiti parlamentari, dinanzi alla questione della compatibilità della norma in parola con l'art. 126 Cost., si fece notare – da parte dell'on. Elia – che la norma, lungi dall'introdurre un'ulteriore causa di scioglimento consiliare, prevedeva una variazione della durata del mandato consiliare, la cui determinazione è di competenza della legge ordinaria (sui lavori parlamentari, A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale*, cit., p. 41, che parlano di «indubbia accortezza del testo legislativo»).

<sup>86</sup> A. CHIARAMONTE - S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo*, cit., p. 58.

<sup>87</sup> Per una illustrazione dei contenuti della proposta di revisione elaborata dalla Commissione bicamerale in tema di forma di governo regionale, A. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., pp. 22-27.

nuta nella novella del 1995 non aveva impedito che, allo scadere del primo biennio di legislatura consiliare, nelle Regioni caratterizzate da sistemi politici più instabili, si riproducessero fenomeni di mutamenti di Giunta e di maggioranze politiche<sup>88</sup>.

Dopo il fallimento del progetto di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione elaborato dalla Commissione bicamerale D'Alema<sup>89</sup>, con la l. cost. n. 1 del 1999 fu formalizzato il figurino della forma di governo «neoparlamentare» – basata sull'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta e del Consiglio, e sulla previsione dello scioglimento contestuale del legislativo e dell'esecutivo al verificarsi di una qualsiasi causa di cessazione del mandato dell'uno o dell'altro –, fissato tanto come modello «*standard*» dagli artt. 122 e 126 Cost., quanto come modello transitorio, in forza dell'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999. A questo scopo, l'art. 5 richiamava, con rinvio formale, il sistema elettorale vigente in forza della legge del 1995, salvo parziali modifiche relative all'elezione diretta del Presidente della Giunta ed all'elezione a consigliere del candidato sconfitto nelle elezioni per la carica di Presidente<sup>90</sup>. In particolare, l'elezione diretta del Presidente della Giunta non conseguiva più, come nel sistema modellato nel 1995, da una indicazione sostanziale, ma da una formale elezione da parte del corpo elettorale, benché per la sua elezione non si prevedesse il meccanismo del doppio turno di ballottaggio.

---

<sup>88</sup> M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente della Giunta e autonomia statutaria delle Regioni*, suppl. al *Commentario della Costituzione* (dir. da G. Branca e A. Pizzorusso), sub artt. 121, 122, 123 e 126, Zanichelli, Bologna, 2002, p. 8.

<sup>89</sup> Sull'autonomia statutaria e la forma di governo regionale nei lavori della Commissione bicamerale D'Alema, A. RUGGERI, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, spec. pp. 248-256, ed ulteriore bibl. ivi cit. in nt. 2, p. 237.

<sup>90</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in ID. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005, p. IX.

4. *Il nuovo assetto costituzionale: la competenza sulla forma di governo tra Costituzione, statuto e regime transitorio*

A seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, il sistema di coordinamento tra le fonti del diritto chiamate a dettare la disciplina della forma di governo e del sistema elettorale regionale risulta estremamente complesso. Benché tale complicazione vada considerata alla luce di un processo di più ampia portata inerente alla destrutturazione dei criteri tradizionali di composizione del sistema delle fonti nel suo insieme<sup>91</sup>, le cause specifiche del fenomeno nella materia in questione vanno comprese alla luce della transizione istituzionale regionale, in cui sono confluite diverse esigenze, componibili tra di loro solo a costo di pervenire a modelli articolati di integrazione delle fonti<sup>92</sup>.

Infatti, l'esigenza di stabilizzazione dell'assetto istituzionale, perseguita nel 1995 attraverso la riforma della legislazione elettorale dei Consigli regionali, venne ad incrociarsi, nell'elaborazione della novella costituzionale del 1999, ad una spinta, altrettanto avvertita in quella stagione politica, verso l'ampliamento dell'autonomia regionale. Si tratta di un'esigenza che sarebbe sfociata, due anni più tardi, nella l. cost. n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V, ma che spinse il legislatore di revisione del 1999 a ridefinire gli spazi, invero assai angusti, in cui si era esercitata la potestà statutaria regionale dal 1970, modificando tanto il procedimento di adozione quanto le competenze materiali dello statuto, tra le quali acquisiva un ruolo di primo piano la disciplina della «forma di governo»<sup>93</sup>.

Per conciliare l'attribuzione di un'autonomia regionale in tema di forma di governo con la previsione in Costituzione dei

<sup>91</sup> F. MODUGNO, *Diritto pubblico generale*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 143 e ss., spec. pp. 148 e 155.

<sup>92</sup> M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 1/1999, p. 209.

<sup>93</sup> Sulla duplicità degli obiettivi della riforma, T. GROPPI, *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente*, cit., p. 199.

caratteri della forma di governo neoparlamentare, fu stabilita la natura «dispositiva» della normativa costituzionale in questione, soggetta – a determinate condizioni – a fenomeni di «cedevolezza» di fronte alla normativa statutaria<sup>94</sup>.

Ai sensi della l. cost. n. 1 del 1999, infatti, la competenza sulla disciplina della forma di governo regionale è affidata ad una pluralità di fonti, che concorrono tra loro in moduli articolati. Ad un primo livello si colloca la normativa costituzionale inderogabile: essa riguarda in primo luogo l'individuazione degli organi regionali necessari, «il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente» (art. 121, co. 1, Cost.), l'indicazione delle rispettive sfere funzionali (art. 121, co. 2, 3 e 4, Cost.), la previsione di un elenco di incompatibilità tra cariche politiche, suscettibile di ulteriori ampliamenti (art. 122, co. 2, Cost.) e la previsione della garanzia dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni a favore dei consiglieri regionali (art. 122, co. 4, Cost.). Inderogabile è altresì la normativa istitutiva del potere statale di rimozione della Giunta o del suo Presidente, e di scioglimento del Consiglio regionale, per atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale (art. 126, co. 1, Cost.)<sup>95</sup>, nonché la disciplina del voto di sfiducia espresso dal Consiglio nei confronti del Presidente della Giunta (art. 126, co. 2, Cost.)<sup>96</sup> e l'esistenza di un potere di auto-scioglimento del Consiglio regionale (art. 126, u.c., Cost.).

Dal complesso di questa normativa non si evince un modello univoco di forma di governo regionale, bensì soltanto la

---

<sup>94</sup> La previsione di una forma di governo transitoria e di una forma di governo dispositiva era stata presa in considerazione già nei lavori della Commissione bicamerale Iotti, che operò nel corso dell'XI legislatura (così A. DI GIOVINE - S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, cit., pp. 232 e ss.).

<sup>95</sup> Su cui C. DE FIORES, *Art. 126*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, III, UTET, Torino, 2006, pp. 2493 e ss., nonché F. CUOCOLO, *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, 1/2003, pp. 5 e ss.

<sup>96</sup> *Contra*, S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, cit., p. 572, e, dubitativamente, M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito*, cit., p. 205.

preclusione per l'adozione di talune soluzioni istituzionali: in particolare, la previsione del voto di sfiducia come norma che deve trovare necessariamente applicazione esclude, tra le alternative possibili a disposizione del legislatore statutario, una forma presidenziale pura, così come una forma direttoriale<sup>97</sup>. Mentre la previsione inderogabile del potere di «direzione» della politica della Giunta e dell'attività amministrativa della Regione (art. 121, u.c., Cost.), nonché la previsione della sfiducia rivolta al solo Presidente, implica un peso estremamente ridotto del principio di collegialità nella Giunta regionale, anche laddove si dovesse optare per un ridimensionamento del potere di nomina e di revoca degli assessori da parte del Presidente<sup>98</sup>.

Più complessa la concorrenza tra le fonti in tema di forma di governo in senso stretto, ovvero dei meccanismi di investitura degli organi di governo e di rappresentanza regionale e delle relazioni istituzionali intercorrenti tra di loro: la disciplina di questi profili è dettata in via transitoria dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, che delinea i tratti del modello neoparlamentare. La vigenza della disciplina transitoria si protrae, anche secondo l'indicazione proveniente dalla giurisprudenza costituzionale<sup>99</sup>, fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali, contenenti la disciplina integrale della forma di governo. Una volta esercitata la potestà statutaria corrispondente, la competenza sulla forma di governo transita allo statuto: questo, tuttavia, non può disporre della forma di governo regionale con piena discrezionalità, ma sulla base di una serie di vincoli posti dalla Costituzione stessa,

---

<sup>97</sup> M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito*, cit., p. 205. Nello stesso senso S. MERLINI, *Capo II Sezione II*, in P. CARETTI - M. CARLI - E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 157; G. D'ALBERTO, *Regione (organi della)*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, ilSole24ore, Milano, 2008, pp. 1050 e ss.

<sup>98</sup> Sul punto, C. FUSARO - L. STROPPIANA, *Perfezionare la «forma di governo della transizione»*, cit., pp. 29 e ss., che ritengono tuttora vigente un principio di collegialità nel funzionamento della Giunta regionale (si veda pure C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., p. 13).

<sup>99</sup> C. cost., sent. n. 304/2002, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2345 e ss.



che offre un modello *standard* di forma di governo da cui è possibile discostarsi solo a determinate condizioni. Più precisamente, lo statuto può derogare alla normativa costituzionale che prevede il potere del Presidente della Giunta regionale di nominare e revocare gli assessori (art. 122, u.c., Cost.) ed i meccanismi di scioglimento contestuale di Consiglio e Giunta in caso di sfiducia, dimissioni, morte, impedimento permanente del Presidente o autoscioglimento del Consiglio (art. 126, u.c., Cost.), solo se opta per un metodo di elezione del Presidente della Giunta diverso da quello a suffragio universale e diretto<sup>100</sup>.

L'assetto della normativa costituzionale fin qui descritto dà luogo ad un fenomeno di «cedevolezza» della normativa costituzionale a favore della legislazione statutaria regionale, del tutto inedito nel diritto costituzionale italiano<sup>101</sup>. Benché sia formalmente corretto il rilievo che la natura dispositiva di talune norme costituzionali non inficia la rigidità costituzionale, poiché lo statuto è abilitato a derogare alla normativa costituzionale proprio dalla fonte di rango costituzionale, che non ammette assimilazioni del rango normativo tra le due fonti – le quali anzi continuano a rimanere vincolate da un rapporto gerarchico generale, di conformità, e da un rapporto gerarchico tipico, di armonia<sup>102</sup> –, sono altresì condivisibili le preoccupazioni di chi, nella cedevolezza di disposti costituzionali dinanzi a statuizioni dei legislatori regionali, ha visto un ulteriore indice di sgretolamento della rigidità costituzionale e, con essa, della sua legittimazione<sup>103</sup>. E tut-

---

<sup>100</sup> Isolata – anche in ragione dei difformi indirizzi della giurisprudenza costituzionale – è rimasta la posizione di S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici*, cit., p. 571, che dall'attribuzione alla fonte statutaria della competenza a regolare la forma di governo, e da un'interpretazione lasca del limite dell'«armonia con la Costituzione», deduceva la derogabilità di tutte le norme costituzionali in materia, a prescindere da un'espressa previsione di cedevolezza.

<sup>101</sup> Si vedano, sul punto, le considerazioni di M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., pp. 14 e ss., testo e note, e bibl. *ivi* cit.

<sup>102</sup> Così, ad esempio, G. D'ALESSANDRO, *Nuovi statuti*, cit., p. 225; F. PIZZOLATO, *Costituzione «degradata» e valorizzazione delle autonomie: nota a proposito dell'art. 122 della Costituzione*, in *Nuove autonomie*, 1-2/2001, p. 36.

<sup>103</sup> M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito*, cit., pp. 211, 213.

tavia, siffatti fenomeni di disarticolazione della gerarchia delle fonti derivano, più in generale, dalla accresciuta compenetrazione tra ordinamenti, che impone la recessività di criteri di rigida separazione delle competenze a favore di dinamiche collaborative, e vanno pertanto inquadrati in un processo più vasto di rideterminazione dei criteri di composizione delle fonti statali, sovrastatali e di autonomia<sup>104</sup>.

5. *La disciplina costituzionale della forma di governo delle Regioni a statuto speciale*

Il medesimo fenomeno di cedevolezza si riproduce negli ordinamenti regionali speciali, dove, per effetto della l. cost. n. 2 del 2001, la materia della forma di governo, comprensiva della legislazione elettorale, viene scorporata dagli statuti speciali ed affidata a leggi regionali rinforzate<sup>105</sup>, il cui procedimento di adozione ricalca quello di cui all'art. 123 Cost.<sup>106</sup>.

La competenza di tali leggi statutarie di governo coinvolge, peraltro, oltre alla forma di governo in senso stretto, anche la disciplina del sistema elettorale, estendendo alle Regioni e Province ad autonomia speciale una parziale capacità di autodeterminazione statutaria. Anche in questo caso, peraltro, l'attribuzione di una potestà autonoma in tema di legislazione sulla forma di governo veniva accompagnata dalla previsione di un regime transitorio, autonomamente applicabile, conformato in

---

<sup>104</sup> F. PIZZOLATO, *Costituzione «degradata»*, cit., p. 42.

<sup>105</sup> T.E. FROSINI, *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a statuto speciale*, in A. FERRARA - G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 127 e ss.

<sup>106</sup> Molto critico nei confronti della scelta della disgiunzione della materia dell'organizzazione regionale dagli statuti speciali, A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 6/1999, p. 1068. Un sistema parzialmente simile era previsto dall'art. 54, u.c. st. Sardegna e dall'art. 50, u.c., st. Valle d'Aosta, ora abrogati dalla l. cost. n. 2: tali norme consentivano interventi di riforma degli statuti speciali nelle materie di cui all'art. 123 Cost. attraverso il procedimento ivi previsto.

larga misura sul modello neoparlamentare già operante nelle altre Regioni.

A differenziare l'intervento riformatore del 2001 rispetto a quello del 1999, il limite ulteriore, gravante sulle leggi statutarie di governo, dell'armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, ed alcune peculiarità imposte dalle condizioni delle singole realtà politiche e territoriali<sup>107</sup>. La più rilevante di queste concerne la Regione Trentino Alto-Adige: la l. cost. n. 2 del 2001 ha infatti spostato in capo alle Province di Trento e Bolzano la competenza sulla determinazione della forma di governo provinciale. La forma di governo regionale è invece disciplinata dallo statuto speciale della Regione, come modificato dalla l. cost. n. 2 del 2001, senza che il Consiglio regionale possa intervenire a modificarla: la nuova forma di governo regionale prevede che il Consiglio regionale sia composto dai membri dei due Consigli provinciali<sup>108</sup>, mentre «il Presidente, i vice presidenti e gli assessori sono eletti dal Consiglio regionale nel suo seno a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta», e possono essere da questo revocati<sup>109</sup>. Non sussistono più, pertanto, elezioni regionali, mentre gli organi di governo e di rappresentanza finiscono per acquisire una posizione di subordine e di derivazione rispetto ai corrispondenti organi provinciali.

Tanto per la Valle d'Aosta quanto per la Provincia di Bolzano, la l. cost. n. 2 ha mantenuto, in via transitoria, una forma di elezione consiliare del Presidente della Giunta, allo scopo di non alterare, con l'elezione diretta, i rapporti tra i gruppi etnicolinguistici stanziati nei rispettivi territori<sup>110</sup>; nella Provincia di Bolzano, in particolare, la pluralità etnica viene ulteriormente tu-

---

<sup>107</sup> Cfr., criticamente, L. CAPPUCIO, *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003, pp. 399 e ss.

<sup>108</sup> Art. 24 st. Trentino Alto-Adige, come modificato dall'art. 4 della l. cost. n. 2 del 2001.

<sup>109</sup> Art. 36 st. Trentino Alto-Adige.

<sup>110</sup> Sul punto, A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *St. parl. pol. cost.*, 2-3/2004, p. 60.

telata dall'imposizione del sistema proporzionale per l'elezione del Consiglio provinciale, e dalla previsione che l'eventuale introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, a disposizione della legge statutaria di governo, dovrà essere deliberata con una maggioranza superaggravata dei due terzi del Consiglio<sup>111</sup>. Con riguardo alla legislazione elettorale sarda, l'intervento riformatore del 2001 esplicita il vincolo ai «principi di rappresentatività e di stabilità»<sup>112</sup>; infine, con riferimento alla Sicilia, la l. cost. n. 2 del 2001 ha introdotto la forma di governo ad elezione diretta del Presidente della Giunta innovando direttamente il testo dello Statuto speciale: discipline difformi della forma di governo e del modello di elezione del vertice dell'esecutivo, così come la legislazione elettorale, potranno comunque essere adottate con un procedimento aggravato simile, ma non identico, a quello previsto per l'adozione della legge statutaria di governo nelle altre Regioni ad autonomia speciale<sup>113</sup>.

#### 6. *La forma di governo delle Regioni: problemi definitivi*

Ad eccezione della Regione Valle d'Aosta, che nella adozione della propria legge di governo ha prescelto un assetto parlamentare corretto dall'istituto del voto di sfiducia costruttivo, tutti i nuovi statuti regionali hanno optato per la conferma dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta<sup>114</sup>, confermando dunque gli istituti della forma di governo neoparlamentare prevista dalla Costituzione come forma *standard*. E d'altronde, nelle Regioni che non hanno proceduto all'adozione di un nuovo statuto, tale forma di governo opera in

---

<sup>111</sup> Così, ora, l'art. 47 dello St. Trentino Alto-Adige.

<sup>112</sup> Art. 3, co. 1, lett. c), l. cost. n. 2 del 2001, che modifica l'art. 15, co. 2, St. Sardegna.

<sup>113</sup> Art. 1, co. 1, lett. f), l. cost. n. 2 del 2001.

<sup>114</sup> Come è noto, la deliberazione statutaria del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia dell'11 marzo 2002 – che prevedeva l'elezione consiliare del Presidente della Giunta – è stata respinta in sede referendaria, in data 29 settembre 2002.

forza della disciplina transitoria di cui alle l. cost. n. 1 del 1999 e n. 2 del 2001, con eccezione della Provincia di Bolzano, per la quale la disciplina transitoria dettata dalla l. cost. n. 2 del 2001, tutt'ora in vigore, prevede l'elezione consiliare del Presidente della Giunta.

Molto si è discusso della collocazione della forma di governo prevista per le Regioni all'interno della categoria della forma «neoparlamentare»<sup>115</sup>. A fronte di un prevalente orientamento dottrinale favorevole alla sua riconduzione nell'alveo della forma neoparlamentare, non è mancato chi – ragionando su criteri più marcatamente sostanzialistici – ha osservato l'inutilizzabilità pratica dello strumento del voto consiliare di sfiducia e la preminenza assoluta dell'elezione diretta del Presidente come elemento strutturante l'indirizzo politico, finendo per ricondurre il funzionamento della forma di governo regionale al modello presidenziale<sup>116</sup>. Altri hanno messo in risalto la sintonia di questa forma di governo con quella prevista per gli enti locali dopo la l. n. 81 del 1993, in particolare in ragione della compresenza del-

<sup>115</sup> G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 506 (ma anche ID., *Forme di governo*, cit., pp. 223 e ss.); M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito*, cit., p. 215: «Si può ritenere che la forma di governo resti sostanzialmente parlamentare», poiché la «consonanza» che si instaura al momento della elezione contestuale non esclude la sussistenza del circuito fiduciario, ma consente soltanto di fare a meno del voto di investitura, ritenendo la fiducia implicita». Permane il rapporto di fiducia nella forma di governo neoparlamentare anche secondo S. CECCANTI, *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 190; ID., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1/2002, pp. 107 e ss.; F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.*, 2/2003, p. 310; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Potestà statutaria e forma di governo regionale*, cit., p. 57; N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. reg.*, 1/2006, p. 115; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra «chiusure» del giudice costituzionale, «incertezze» degli statuti regionali e «serrato» confronto nella dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, p. 371.

<sup>116</sup> Sul punto, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, p. 707, e bibl. ivi cit. Secondo R. BIN, *Il ruggito del governatore*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, p. 468, «non v'è dubbio che il figurino del governo presidenziale abbia ispirato la riforma costituzionale».

l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e della clausola dello scioglimento contestuale di Consiglio e Giunta in qualsiasi caso di cessazione dei rispettivi mandati, configurando così una «forma di governo della transizione italiana»<sup>117</sup>, mentre da altri ancora si è prospettata la categoria della forma di governo «di legislatura ad elezione diretta del *leader* dell'esecutivo»<sup>118</sup>. Né è mancato chi ha ritenuto impossibile un inquadramento classificatorio della forma di governo regionale, «un *unicum* nel panorama comparatistico»<sup>119</sup>.

Benché molte delle divergenze interpretative sulla classificazione della forma di governo regionale rinvino a questioni nominalistiche e siano determinate dalla inevitabile rigidità dei sistemi di classificazione, sembra che al centro del dibattito si collochi la reale portata ed il significato da attribuire al rapporto di fiducia all'interno del modellino di governo regionale.

Come è noto, il modello di forma di governo neoparlamentare fu coniato nell'ambito della stagione di progettazione istituzionale che coinvolse la cultura e la politica francesi nel corso della crisi istituzionale della quarta Repubblica<sup>120</sup>, sebbene pro-

<sup>117</sup> C. FUSARO, *Elezione diretta del Presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMONTE - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, il Mulino, Bologna, 2000, pp. 35 e ss.

<sup>118</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 223; M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, cit., p. 73. C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., p. 20, opera un accostamento al modello di premierato inglese. *Contra*, N. VICECONTE, *Riflessioni*, cit., p. 117: «La forma di governo regionale sembra lontana dal modello *Westminster* [...]. Nel modello britannico, infatti, il forte ruolo del Primo ministro, e la sua sostanziale designazione elettorale, sono conseguenza della sua posizione di *leader* del partito vincente», mentre nel sistema di governo regionale «è la designazione del vertice dell'esecutivo regionale a comportare la formazione di una maggioranza politica».

<sup>119</sup> A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, pp. 215 e ss.

<sup>120</sup> F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 3/2000, p. 580, con ampi cenni anche sulla questione terminologica (spec. nelle nt. 8 e 24).

poste in questo senso fossero state già avanzate nei primi del Novecento<sup>121</sup>: per aggirare i problemi della perenne instabilità degli esecutivi, Maurice Duverger propose l'adozione di un modello di governo imperniato sull'elezione contestuale di legislativo ed esecutivo monocratico da parte del corpo elettorale, legati tra loro sulla base della regola della cessazione contestuale dei rispettivi mandati<sup>122</sup>. A questa prospettiva di mediazione tra ricerca della stabilità delle istituzioni e salvaguardia degli spazi di mediazione politica, si contrappose immediatamente una visione marcatamente plebiscitaria di soluzione della crisi politica ed istituzionale, che ebbe poi ad affermarsi con l'approdo alla Costituzione del 1958.

Nella cultura della riforme istituzionali sorta nell'Europa continentale nella seconda metà del secolo scorso, dunque, se da un lato la proposta dell'elezione a suffragio universale del vertice dell'esecutivo – maturata nel clima culturale della crisi del parlamentarismo francese ed influenzata dall'emersione della personalizzazione del potere nelle esperienze costituzionali<sup>123</sup> e dalla

---

Peraltro, sorto nell'ambito dell'elaborazione dottrinale, il modellino della forma di governo neoparlamentare ha stentato ad affermarsi nei singoli ordinamenti nazionali: nel panorama comparatistico, si ritiene che a questo modello fosse sostanzialmente ispirata la forma di governo israeliana vigente dal 1996 al 2001. Sul punto, F. CLEMENTI, *L'elezione diretta*, cit., pp. 588 e ss.

<sup>121</sup> Sul contributo teorico di Leon Blum, ancora, F. CLEMENTI, *L'elezione diretta*, cit., p. 581, nonché, con una ricostruzione del dibattito istituzionale degli anni trenta, P. PICCIACCHIA, *La forma di governo della IV e V Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 10 e ss.

<sup>122</sup> M. DUVERGER, *La Repubblica tradita*, (1958), ed. di Comunità, Milano, 1960, pp. 101 e ss., nonché ID., *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, ed. di Comunità, Milano, 1962. Per una ricostruzione della proposta politica del Club Jean Moulin, tra gli altri, S. CECCANTI, *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, cit., spec. pp. 183-188, P. PICCIACCHIA, *La forma di governo*, cit., pp. 174 e ss., ed ora F. CLEMENTI, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta ed indiretta*, Aracne, Roma, 2005, p. 154, il quale fa esattamente notare che «il rafforzamento dell'esecutivo ... per Duverger doveva avvenire *dentro* lo schema parlamentare e non fuori (o ai suoi margini)».

<sup>123</sup> Il tema emerse in dottrina a partire dalla raccolta di scritti curata da L. HAMON - A. MABLEAU, *La personnalisation du pouvoir*, Puf, Paris, 1964 (spec. *l'Introduzione* di A. Mabileau, pp. 16-33).

crisi dei partiti come canale di partecipazione<sup>124</sup> – era orientata al conferimento di una legittimazione plebiscitaria in capo a questo organo, in grado di rafforzarne il ruolo di direzione politica e le capacità di manovra nei confronti della controparte istituzionale, su altri fronti si procedeva alla ricerca di una sempre più stringente razionalizzazione della relazione fiduciaria, volta a formalizzare l'assunzione di un impegno politico e vincolare le forze di maggioranza attorno ad un programma di legislatura<sup>125</sup>, riducendo gli spazi della «mediatizzazione» parlamentare dell'attività di governo<sup>126</sup>.

Benché alternativi sotto il profilo ideale, poiché divergenti nella valutazione delle potenzialità della rappresentanza parlamentare come sede di integrazione del pluralismo, gli elementi plebiscitari propri delle «democrazie di investitura» ed i congegni di razionalizzazione avrebbero rappresentato, lungo tutto il secondo dopoguerra, percorsi paralleli di riflessione sul mutamento degli assetti istituzionali ed i modi di unificazione delle società pluralistiche<sup>127</sup>.

I toni del dibattito francese sul rendimento e la legittimazione degli assetti di governo in contesti politici frazionati ebbero un'eco anche in Italia, dove, a fronte di un sistema politico impegnato a perseguire strategie di allargamento dell'area della maggioranza per fronteggiare la progressiva erosione di consenso dei partiti di governo e l'assenza di strumenti di razionalizza-

<sup>124</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 672.

<sup>125</sup> M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 402, testo e note.

<sup>126</sup> Sulla eterogeneità dei percorsi della razionalizzazione in Europa, S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 251 e ss. La contrapposizione tra democrazia governante e democrazia mediatizzata è delineata già da G. BURDEAU, *La democrazia*, (1956), ed. di Comunità, Milano, 1964.

<sup>127</sup> Sulla tensione tra componente plebiscitaria e razionalizzazione della forma di governo parlamentare, si veda P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997, pp. 153 e 192, secondo cui, se il filone plebiscitario «ha rappresentato innegabilmente la risposta più radicale alle istanze del parlamentarismo razionalizzato, di questo ha finito per capovolgere la direzione di senso dell'intento di limitazione del potere».



zione e garanzia di stabilità delle maggioranze, la proposta istituzionale del Duverger fu raccolta, in quella fase, prevalentemente in sede scientifica<sup>128</sup>, per poi approdare nel dibattito sulle riforme istituzionali degli anni novanta<sup>129</sup>. In quella stagione di fervente rinnovamento delle istituzioni a più livelli, ebbero ad alternarsi iniziative volte ad introdurre componenti plebiscitarie nella selezione e nella legittimazione della classe dirigente e proposte interne alle dinamiche del parlamentarismo, miranti alla strutturazione di una «democrazia di indirizzo» in cui il collegamento tra maggioranza e Governo trovasse in Parlamento il luogo della sua definizione, anche attraverso l'adozione di istituti di razionalizzazione del rapporto fiduciario e di riforma del sistema elettorale e dell'assetto dei partiti in chiave bipolare<sup>130</sup>.

Nell'impianto della l. cost. n. 1 del 1999 sono dunque confluiti una pluralità di orientamenti e di proposte, individuati come risposte ad esigenze puntuali del sistema politico ed istituzionale nell'ambito di un contesto di cultura istituzionale cui la revisione costituzionale del 1999 attinge ampiamente<sup>131</sup>. L'intento di accen-

---

<sup>128</sup> Per ricostruire la proposta istituzionale di Galeotti si può vedere la raccolta di suoi saggi *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. IX, XIII e ss., nonché ID., *Un governo scelto dal popolo. Il «governo di legislatura»*, Giuffrè, Milano, 1984. Si veda pure A. BARBERA, *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, cit., p. 90.

Più in generale, sulle proposte del «gruppo di Milano», S. GALEOTTI, *Governo di legislatura e democrazia immediata nel progetto del gruppo di Milano*, in *Le riforme istituzionali*, Cedam, Padova, 1985, pp. 89 e ss.; ID., *La proposta del «gruppo di Milano» per un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 669 e ss.

<sup>129</sup> A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991.

<sup>130</sup> Ricostruisce le due strategie di riforma delle istituzioni, marcandone le differenze, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti*, il Mulino, Bologna, 1997, pp. 475 e ss. Per una democrazia di indirizzo, contrapposta alla deriva plebiscitaria, che confermava il ruolo dei partiti politici, già L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, (1958), ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 23, 29 (ma spunti significativi pure in ID., *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4/1951); più di recente, tra gli altri, M. DOGLIANI, *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo versus democrazia d'investitura*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 652 e ss.

<sup>131</sup> M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 206 e ss.

tuazione dell'elemento plebiscitario nella direzione politica delle Regioni<sup>132</sup>, maturato in una linea di continuità con le precedenti innovazioni di livello legislativo che erano intervenute sulle modalità di elezione dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, convive infatti, nella novella costituzionale, con l'attenzione ai meccanismi di stabilizzazione del circuito fiduciario<sup>133</sup>.

Alla luce di questa ambivalenza di criteri ispiratori, che si riflette nella compresenza di diversi registri normativi nel testo costituzionale, la nostra interpretazione del modello della forma di governo regionale muove da un presupposto valutativo orientato alla restituzione del massimo raggio di operatività agli istituti tipici della tradizione del parlamentarismo, a garanzia del circuito della responsabilità politica in ambito regionale. In questa prospettiva, non può non assumere il massimo risalto la circostanza che l'art. 126, co. 2, Cost., nel confermare la previsione del voto di sfiducia da parte del Consiglio nei confronti del Presidente della Giunta come aspetto ineliminabile dell'assetto dei rapporti tra organi di indirizzo, mantiene la sanzione tipica del rapporto fiduciario, con ciò riconducendo il rapporto sussistente tra i due organi di indirizzo a quello tipico delle forme parlamentari, seppure nella sua versione «implicita», estremamente diffusa nelle esperienze di tipo parlamentare, ad esempio in Francia o nel Regno Unito<sup>134</sup>. Pur in assenza di una dichiarazione normativa assi-

---

<sup>132</sup> A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura*, cit., pp. 215 e ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, p. 920; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, p. 408, che parla di «overdose di personalizzazione della forma di governo». Ed ora anche N. VICECONTE, *Riflessioni*, cit., p. 151: «Il sistema tende verso forme di democrazia plebiscitaria e d'investitura, con scarsa limitazione del potere ed accentuati connotati personalistici».

<sup>133</sup> Così, esattamente, A. Lucarelli, *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei «processi statutari regionali»*, in *Rass. parl.*, 2002, ora in ID., *Percorsi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 12.

<sup>134</sup> F. CUOCOLO, *La nuova potestà statutaria regionale*, cit., p. 310. Come è noto, l'art. 49 della Costituzione francese del 1958 consente, ma non impone, la presentazione all'Assemblea nazionale del Primo ministro, nominato dal Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8, e la prassi è stata oscillante. Nel Regno Unito, il *Premier*

milabile a quella di cui all'art. 94, co. 1, Cost., la disciplina della mozione di sfiducia prevista dall'art. 126, co. 2, Cost., appare infatti conforme al trattamento normativo che questo istituto ha ricevuto nell'ambito della stagione della razionalizzazione degli assetti del parlamentarismo, e suppone la sussistenza del rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo in ambito regionale<sup>135</sup>. A

---

nominato dalla Corona si reca per antica consuetudine dinanzi alla Camera dei Comuni, dove illustra il proprio programma di legislatura mediante lo *Speech from The Throne*. È tuttavia escluso che la delibera dei Comuni sull'*Address* di risposta rappresenti una formalizzazione del rapporto di fiducia. Sul «parlamentarismo negativo» nelle democrazie nord-europee, cfr. M. OLIVETTI, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, cit., spec. pp. 956 e ss.

<sup>135</sup> A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, cit., p. 20; A. LUCARELLI, *Forme di governo*, cit., p. 11; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 348; M. VOLPI, *Forma di governo e sistema elettorale nel dibattito sui nuovi Statuti regionali*, in ID., *Democrazia, costituzione, equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 119; S. CATALANO, *Statuti regionali e voto di fiducia iniziale*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 718; R. BIFULCO, *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 48, secondo cui «si è cercato di combinare l'esigenza della stabilità dell'esecutivo (elezione diretta e rafforzamento dei poteri del presidente della Regione), senza recidere del tutto il cordone del parlamentarismo (sfiducia consiliare)»; C. FUSARO - L. STROPPIANA, *Perfezionare la «forma di governo della transizione»*, cit., p. 39, nt. 17: «Il legislatore costituzionale ha voluto assicurare, sempre e comunque, alla forma di governo regionale istituti tipici del parlamentarismo, quali la sfiducia e lo scioglimento»; P. PETRILLO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 62, dove parla di un «costante rapporto di fiducia» tra Presidente e Consiglio; T. FENUCCI, *La figura dell'assessore*, cit., p. 14.

Contra M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti*, cit., p. 225, il quale, mentre ritiene che il modello dell'elezione diretta dell'organo di vertice dell'esecutivo conservi «vari meccanismi tipici del governo parlamentare», precisa altresì che dalla previsione della mozione di sfiducia «non consegue necessariamente che tra il Primo Ministro ... e l'Assemblea legislativa ... intercorra un rapporto di fiducia» (p. 227). Il rapporto di fiducia si articolerebbe, in questa forma di governo, con «caratteri fortemente atipici» (p. 237) o «anomali» (p. 317), anche a causa della «mutazione genetica» che subisce l'istituto del voto di sfiducia (p. 243), di modo che la forma di governo regionale non sarebbe comunque riconducibile a quella parlamentare o neoparlamentare; nonché E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 272: «Sembra però ... difficilmente compatibile con il nucleo essenziale del parlamentarismo un modello di forma di governo di governo nel quale il legislativo possa sì votare la sfiducia all'esecutivo ma a pena del proprio «suicidio» istituzionale. In altri termini, il rapporto fiduciario sembra implicare la possibilità di sopravvivenza del primo al secondo e ... la preminenza del legi-

ben vedere, anzi, la norma dell'art. 126, co. 2, Cost., è dotata – nel contesto di efficacia variabile delle norme sulla forma di governo regionale – di una forza costituzionale tipica, che rende la previsione del voto di sfiducia una norma insuscettibile di derogare in sede di esercizio dell'autonomia statutaria regionale, anche per quelle Regioni che vogliano discostarsi dalla forma di governo predisposta dalla Costituzione<sup>136</sup>.

È ben vero, come è stato fatto osservare, che caratteristica tipica della forma di governo parlamentare è «l'unicità della fonte di legittimazione del circuito decisionale politico», mentre nel caso in esame si è in presenza di una doppia elezione, di Presidente e Consiglio, dotati dunque di legittimazione politica autonoma<sup>137</sup>. Ma è altresì vero che caratteristica essenziale di questa forma di governo è la «contestualità» delle elezioni di esecutivo e legislativo<sup>138</sup>: tale «contestualità» non significa soltanto contemporaneità delle due elezioni, ma comporta un collegamento istituzionale tra corpo elettorale, legislativo ed esecutivo<sup>139</sup>.

---

slativo sull'esecutivo [...]. Sembra meglio ritenere come la forma di governo standard delineata dalla Costituzione ... oltrepassi i confini del parlamentarismo per entrare in un'inedita area della “modellistica delle forme di governo” bisognosa di nuove e diverse definizioni».

In termini affini L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, cit., p. 2604, dove escludeva che la forma di governo regionale potesse definirsi parlamentare. Ma nei lavori preparatori della l. cost. n. 1 del 1999, l'Elia aveva sostenuto la sussistenza di un rapporto fiduciario nella forma di governo regionale (A. LUCARELLI, *Forme di governo*, cit., pp. 9-10, nt. 27 e 32).

<sup>136</sup> M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito*, cit., p. 205; A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, cit., pp. 20-1; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti*, cit., p. 222, nt. 82. In senso contrario al testo, muovendo da un'analisi empirica della dinamica della forma di governo regionale, M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, p. 417.

<sup>137</sup> Così, ancora, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 244, nt. 81.

<sup>138</sup> Secondo M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti «a rime obbligate»?*, in *issirfa.cnr.it*, p. 3, la contestualità delle elezioni del Consiglio e del Presidente non è un elemento vincolante della forma di governo *standard*. Ma la contestualità delle elezioni è ora prevista dall'art. 4, co. 1, lett. b), della l. n. 165 del 2004, recante i principi fondamentali in tema di sistema di elezione regionale.

<sup>139</sup> C. cost., sent. n. 12 del 2006, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2006, pp. 71 e ss. (su cui, comunque, torneremo più diffusamente nel corso di questo lavoro).

Uno solo appare, pertanto, l'indirizzo politico che il corpo elettorale esprime con il proprio voto, benché da questo medesimo indirizzo derivi l'effetto di costituire due organi<sup>140</sup>: ciò che ci convince dell'opportunità di ricondurre la forma in esame alla categoria della forma di governo parlamentare, seppure nella sua versione più rigida e razionalizzata, che può essere definita «neo-parlamentare», secondo la versione più diffusa in dottrina.

---

<sup>140</sup> Come d'altronde riconosce lo stesso M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 249, quando afferma che «si ha un unico procedimento elettorale ... il quale produce una pluralità di effetti».



## CAPITOLO SECONDO

### LA RAPPRESENTANZA POLITICA REGIONALE E LE SUE GARANZIE COSTITUZIONALI

SOMMARIO: Premessa. – 1. La rappresentanza politica regionale nell'esperienza precedente alla riforma del Titolo V: dal dibattito in Assemblea costituente alla giurisprudenza sulla «posizione» dei Consigli. – 2. La «posizione» dei Consigli regionali dopo la riforma costituzionale: la rappresentanza politica regionale. – 3. Il divieto di mandato imperativo in ambito regionale. – 4. L'insindacabilità dei consiglieri regionali. – 5. La negata estensione dell'insindacabilità consiliare al Presidente della Giunta regionale.

#### *Premessa*

Analizzati, nel primo capitolo, i problemi metodologici relativi allo studio del governo regionale ed i processi che hanno condotto al nuovo assetto normativo, prenderemo ora in considerazione i caratteri della rappresentanza politica in ambito regionale. In particolare, in questo capitolo studieremo la posizione costituzionale del Consiglio regionale, con particolare riferimento alla sua capacità rappresentativa ed alle sue garanzie costituzionali; nel terzo capitolo prenderemo invece in considerazione le più significative innovazioni delle forme della rappresentanza politica regionale, negli statuti, nella legislazione regionale e nella prassi politica, in una prospettiva più ampia, comprensiva dei collegamenti con il corpo elettorale e delle forme della partecipazione politica popolare.

L'analisi della funzione di rappresentanza politica a livello regionale implica il confronto con alcuni dei più complessi nodi in-

terpretativi del costituzionalismo contemporaneo: la natura del rapporto rappresentativo tra corpo elettorale ed organi elettivi – originariamente incardinato attorno al principio di derivazione liberale del divieto di mandato imperativo<sup>1</sup>, successivamente soggetto a straordinari mutamenti in ragione del monopolio della rappresentanza politica assunto dai partiti politici<sup>2</sup> – appare oggi sottoposto a tensioni inedite dalla crisi della forma partito<sup>3</sup>, nonché dall’amplificazione del ruolo dei *mass media* nella produzione e nel condizionamento delle raffigurazioni sociali della politica, così come nella selezione dell’agenda politica ed istituzionale e nella conformazione e deformazione delle condizioni della competizione elettorale<sup>4</sup>. Rispetto a questi mutamenti, il processo politico che si svolge a livello regionale si colloca in uno snodo cruciale, in ragione della sua accresciuta risonanza a livello mediatico e del suo legame con i problemi del territorio e gli interessi più concreti delle collettività in esso dislocate, venendo, di fatto, ad imporre sedi di rappresentanza politica alternative e concorrenti rispetto alle forme tradizionali, nonché esigenze di radicale rinnovamento delle forme tradizionali della rappresentanza.

La complessità dello sforzo ricostruttivo è peraltro incrementata dall’eterogeneità, e sovente dal contrasto, degli indirizzi che provengono dalla normativa e dalla giurisprudenza: a statuti

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione del quadro teorico circa la funzione unificante della rappresentanza parlamentare nello Stato borghese, P. RIDOLA, *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Giuffrè, Milano, 1995, pp. 439 e ss., spec. 453; N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull’art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, spec. pp. 1-30; F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Esi, Napoli, 1997, pp. 41-135; A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Esi, Napoli, 1998, pp. 42-48.

<sup>2</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982, p. 68; nonché ID., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, pp. 692-694.

<sup>3</sup> Per tutti, L. ORNAGHI, *Atrofia di un’idea. Brevi note sull’«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, pp. 3 e ss.

<sup>4</sup> Per tutti, sul punto, B. MANIN, *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 218 e ss.



regionali comprensibilmente volti ad arricchire ed ampliare le forme tipiche della dialettica politica regionale, e con queste l'identità della comunità locale, seppure secondo scelte non sempre coerenti, si è venuta contrapponendo una giurisprudenza costituzionale orientata da obiettivi di contenimento della portata innovatrice della riforma costituzionale, sovente ispirata a rappresentazioni tradizionali del rapporto di rappresentanza politica, come elaborato nell'esperienza statale, non priva anch'essa di frequenti contraddizioni.

Acquisire una stipulazione vincolante dei caratteri della rappresentanza politica a livello regionale è tuttavia un compito di estrema urgenza per la scienza giuspubblicistica: molte delle controversie costituzionali tra Stato e Regioni emerse nel primo decennio di vigenza del nuovo Titolo V hanno preso le mosse dall'equivocità di questa nozione<sup>5</sup>.

1. *La rappresentanza politica regionale nell'esperienza precedente alla riforma del Titolo V: dal dibattito in Assemblea costituente alla giurisprudenza sulla «posizione» dei Consigli*

La Costituzione del 1948 non procedette al riconoscimento di una funzione di rappresentanza generale in capo ai Consigli regionali, né affermò il principio del divieto di mandato imperativo con riferimento ai consiglieri regionali, come invece previsto dall'art. 67 Cost. per i membri del Parlamento. Non si trattò di una dimenticanza, ma dell'esito di un dibattito estremamente corposo relativo alla natura della rappresentanza politica regionale ed al ruolo del Consiglio regionale e dell'ente regione nel suo complesso<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Così pure A. MANGIA, *Il federalismo della «descrizione» e il federalismo della «prescrizione»*, cit., p. 4050.

<sup>6</sup> Il rinvio è al classico E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 295 e ss. Sia consentito anche rinviare ad A. BURATTI, *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello stato regionale in Assemblea costituente*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2/2006, pp. 41 e ss.

All'origine del dibattito sui Consigli regionali in seno all'Assemblea costituente si colloca la proposta, avanzata da alcuni esponenti della Democrazia Cristiana, di individuare nelle assemblee regionali degli organi di raccordo tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi territorialmente dislocati<sup>7</sup>. Se all'origine della proposta si collocava la comune negazione della piena «politicità» dell'ente regione, è altresì vero che in quell'orientamento confluivano le suggestioni teoriche provenienti dal recupero del corporativismo operato dalle encicliche sociali della seconda metà del secolo XIX, e riprese in numerosi ed importanti passi della dottrina sociale di Pio XII, che tanta influenza ebbero su importanti figure tra i costituenti democristiani<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Gaspare Ambrosini, relatore alla Commissione sul Progetto di Titolo V, si espresse per un sistema elettorale dei Consigli regionali di tipo misto, «basato sulla rappresentanza territoriale e sulla rappresentanza delle categorie della produzione e delle attività lavorative in genere» (così la *Relazione* di Ambrosini alla Seconda Sottocommissione, A.C. – Seconda Sottocommissione, 13 novembre 1946).

Sul significato dell'atteggiamento dei cattolici alla Costituente sull'autonomia regionale, G. RUMI, *La democrazia cristiana e le autonomie locali*, in M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, il Mulino, Bologna, 1975, p. 302: «Nell'idea di Regione convergono elementi culturali eterogenei: reminiscenze asburgiche e lezioni tocquevilliane, integralismi medioevalistici e suggestioni corporative», nonché G. MELIS, *Gli studi recenti sull'Assemblea costituente. Rassegna storiografica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 10/1981, p. 488.

Sul contributo di Gaspare Ambrosini alla formazione del Titolo V della Costituzione, F. TERESI, *Gaspare Ambrosini alla Costituente padre delle Regioni*, in *Nuove Autonomie*, 2/1996, p. 199; U. DE SIERVO, *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in N. ANTONIETTI - U. DE SIERVO (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, il Mulino, Bologna, 1998, p. 67 (dove denuncia la singolare e perdurante sottovalutazione del ruolo svolto da Luigi Sturzo nell'elaborazione del Titolo V della Costituzione, provvedendo a pubblicare una serie di scambi epistolari tra Ambrosini e Sturzo, da cui risulta l'influenza fortissima del sacerdote di Caltagirone sui progetti redatti da Ambrosini); U. DE SIERVO, *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 5/1993, p. 1256.

<sup>8</sup> Per una valutazione complessiva del ruolo dei giuristi democristiani alla Costituente, U. DE SIERVO, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, in G. ROSSINI (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente*, II, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, Cinque lune, Roma, 1980, p. 579. Sulla posizione di Costantino Mortati rispetto al problema della Regione, T. MARTINES, *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e*

La soluzione che prevalse, orientata nel senso di depotenziare le forme di rappresentanza degli interessi nella Costituzione, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale, fu determinata dall'opposizione nettissima delle sinistre a visioni corporative e gerarchicamente ordinate del pluralismo sociale, ed alla fiducia nella concezione unitaria della rappresentanza politica, in cui il ruolo di mediazione degli interessi sarebbe stato

---

*la questione delle regioni nella storia dell'Italia repubblicana*, in M. GALIZIA - P. GROSSI (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 625 e ss. Sul rapporto tra Mortati ed il gruppo dossettiano alla Costituente, F. Bruno, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1980, pp. 93-6.

Significativi echi di questa impostazione organicistica e corporativa si rinven- gono, d'altronde, anche nel dibattito circa la struttura del bicameralismo a livello nazionale. Per una ricostruzione di questo dibattito, G. Rumi, *La democrazia cristiana e le autonomie locali*, cit., p. 302. In particolare, sulle posizioni democristiane sulla costituzione della seconda Camera, P. AIMO, *Bicameralismo e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 83 e ss.; N. OCCHIOCUPO, *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975, pp. 33 e ss.; G. FERRARA, *Art. 55*, in *Commentario della Costituzione*, (dir. da G. Branca), *Le Camere*, I, Zanichelli, Bologna, 1984, pp. 5-25, con un'amplessima ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente; L. CARLASSARE, *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia Einaudi. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001, pp. 336-347.

Notevoli contatti con l'impostazione democristiana della rappresentanza regio- nale intrattenne il progetto di Adriano Olivetti (lo si veda in A. OLIVETTI, *L'ordine politico delle comunità*, cit., nonché in M.S. GIANNINI - A. OLIVETTI, *Il problema delle autonomie locali*, in *Il corriere amministrativo*, 2/1946, pp. 143-152. Sul punto, D. CA- DEDDU (a cura di), *La riforma politica e sociale di Adriano Olivetti (1942-1945)*, Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2006), che fu considerato con fa- vore da Costantino Mortati – il quale intravide nell'organizzazione dello Stato come federazione di comunità lo svolgimento di quell'impianto organicista proprio della tra- dizione della dottrina sociale della Chiesa, ma anche un veicolo libertario e di discontinuità con la tradizione amministrativa statualistica: C. Mortati, A.C. – II Sottocom- missione 29 luglio 1946. Per un giudizio complessivo di Mortati sul progetto olivet- tiano, C. MORTATI, *Autonomie e pluralismo nel pensiero di Adriano Olivetti*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, Atti del Symposium «Problemi della Regione e del governo locale», Giuffrè, Milano, 1965, pp. XXXVII e ss. Cenni alle Comunità olivettiane anche in Sottocommissione: Einaudi, A.C. – Seconda Sotto- commissione 27 luglio 1946. Sul punto, sia consentito rinviare al nostro *Ivrea*, in A. BURATTI - M. FIORAVANTI (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, Carocci, Roma, 2010.

svolto dal partito<sup>9</sup>. Lo sfavore per l'esperienza fascista della Camera dei fasci e delle corporazioni, inoltre, ebbe un peso decisivo nel determinare l'esito descritto.

Ad attuire il riconoscimento di una piena politicità della rappresentanza delle assemblee regionali contribuì tuttavia, da sinistra, la sfiducia verso forme di parcellizzazione del processo politico, valutate come possibili ostacoli particolaristici, soggetti alle influenze di poteri locali, alle grandi riforme sociali necessarie al Paese<sup>10</sup>.

Il favore della Democrazia cristiana per un assetto corporativo della rappresentanza politica regionale e l'avversione delle sinistre per una completa autonomia regionale, conversero dunque nella mancata affermazione costituzionale di politicità generale della rappresentanza espressa dal Consiglio regionale.

---

<sup>9</sup> E. RAGIONIERI, *Il partito comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in M. LEGNANI (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, cit., pp. 279-280.

<sup>10</sup> Si consideri come – intervenendo sulla proposta del relatore in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali – il Presidente della seconda sottocommissione, Terracini, si dichiarasse contrario all'estensione dell'istituto alle assemblee regionali: «Le immunità – sosteneva Terracini – che vengono garantite costituzionalmente ai membri delle Assemblee legislative nazionali, hanno una loro giustificazione nel carattere squisitamente politico di quegli organi legislativi, mentre le Assemblee regionali ... sono investite di una funzione legislativa, ma non per questo assumono un carattere politico. [...] Concedere l'immunità in parola alle Assemblee regionali equivarrebbe a politicizzarle, ponendole così sullo stesso piano di quelle nazionali» (U. Terracini, A.C., II sott., 30 novembre 1946).

È noto che la diffidenza del Partito comunista nei confronti di un'autonomia politica delle Regioni cessò dopo la crisi del governo De Gasperi di unità nazionale e l'esclusione delle sinistre dalla compagine ministeriale, allorché divenne necessario individuare spazi di manovra politica a livello locale in cui radicare l'opposizione all'indirizzo centrista. Il passaggio è esplicitato da Laconi, in A.C. 12 giugno 1947: «Ma, uomini come siamo, aderenti alle situazioni, e sempre intenti a guardare la evoluzione delle cose, noi non abbiamo potuto non tener conto del fatto che in questo recente periodo l'avviamento delle cose italiane è tale da non dare delle preoccupazioni a chiunque sia interessato alla difesa del regime democratico e desideroso di stabilire nel Paese dei solidi baluardi, contro qualunque tentativo volto a violare le libertà ed i principi essenziali della democrazia». Contrario ad un'interpretazione «tattica» del regionalismo del Pci, E. RAGIONIERI, *Il partito comunista*, cit., pp. 287-290, secondo cui la

La mancata previsione di una norma costituzionale generale in tema di rappresentanza politica e libero mandato rappresentativo dei consiglieri regionali non impedì tuttavia che gli Statuti regionali, sin dalla prima stagione statutaria, codificassero il principio<sup>11</sup>, previsto d'altronde negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale<sup>12</sup>, eccezion fatta per lo Statuto della Valle d'Aosta, nonché nella legge elettorale statale per le Regioni ad autonomia ordinaria (art. 1, co. 5, l. n. 108 del 1968).

Conseguentemente, la dottrina, in sede di ricostruzione della funzione del Consiglio regionale nell'ordinamento della forma di governo regionale, non esitò a rinvenire in esso l'organo espressivo di una rappresentanza politica di carattere generale<sup>13</sup>.

Indicazioni in parte differenti giunsero dalla giurisprudenza costituzionale, che ebbe modo di contribuire alla determinazione della «posizione costituzionale» dei Consigli regionali nell'ambito di giudizi – maturati, fino al 1970, con esclusivo riferimento agli assetti di governo delle Regioni ad autonomia speciale – aventi ad oggetto la portata dell'autonomia dei Consigli, delle prerogative dell'organo nel suo complesso e dei consiglieri regionali.

A fronte di numerose iniziative regionali volte ad estendere ai Consigli prerogative proprie del Parlamento nazionale, la

---

svolta del maggio '47 va letta nell'ambito di una più generale accettazione del compromesso costituente.

<sup>11</sup> T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1969, pp. 4 e 18.

<sup>12</sup> Con riferimento ai testi originari: art. 24 st. Sardegna, art. 3, co. 6, st. Sicilia, art. 28 st. Trentino-Alto Adige, art. 16 st. Friuli Venezia Giulia.

<sup>13</sup> T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, cit.: «Il Consiglio regionale ... è il massimo organo deliberativo-rappresentativo dell'ente-ordinamento giuridico Regione» (*ivi*, p. 1); «...è, in quanto diretta espressione del corpo elettorale regionale, un organo rappresentativo. La rappresentatività dell'organo deriva dal suo collegamento con la collettività regionale che assume il carattere della continuità in virtù del rapporto fiduciario che lega gli eletti agli elettori e si sostanzia nella responsabilità politica dei primi alla scadenza del mandato. Si tratta di una vera e propria rappresentanza di interessi generali in aderenza ai fini istituzionali dell'ente Regione (che sono fini generali di dimensioni locali), vale a dire di rappresentanza politica, intesa come figura organizzatoria diretta ad assicurare che nello svolgimento delle principali funzioni del Consiglio ... si riflettano gli orientamenti politici espressi nella comunità regionale» (*ivi*, p. 3). Nello stesso senso, S. BARTHOLINI, *I rapporti*, cit., pp. 145 e ss.

Corte costituzionale oppose una giurisprudenza fondata sull'assunto di una diversità di «posizioni» dei due organi legislativi nell'impianto della forma di governo repubblicana<sup>14</sup>.

Nella sent. n. 66 del 1964, la Corte escludeva potersi estendere ai Consigli regionali una competenza in materia di giurisdizione domestica sui rapporti di impiego dei propri dipendenti<sup>15</sup>. Con la medesima sent. n. 66 del 1964, successivamente ripresa dalla sent. n. 81 del 1975, la Corte escludeva altresì che la garanzia dell'autorizzazione a procedere, riconosciuta a favore dei parlamentari ai sensi degli allora vigenti secondo e terzo comma dell'art. 68 Cost., potesse estendersi anche ai consiglieri regionali, confermando gli indirizzi maturati in tal senso nella giurisprudenza della Cassazione<sup>16</sup>; con la sent. n. 24 del 1968, poi, la Corte escludeva che potesse estendersi in via analogica all'indennità dei consiglieri regionali il medesimo trattamento fiscale che la legge statale prevedeva per l'indennità parlamentare<sup>17</sup>. La negazione di un'assimilazione tra gli organi di vertice dello Stato e delle Regioni fu ribadita nella sent. n. 6 del 1970, allorché, con il medesimo tenore argomentativo, vennero dichiarate incostituzionali le

---

<sup>14</sup> Sul punto, S. BARTOLE, *La «posizione» rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2574. Efficacemente, G. GROTTANELLI DE SANTI, *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 695, parlava di un «regola, costantemente seguita dalla Corte costituzionale, diretta ad escludere in via generale la estensibilità, al livello regionale, degli istituti e dei principi consuetudinari che regolano le prerogative e garantiscono il funzionamento delle Camere».

<sup>15</sup> C. cost., sent. n. 66 del 1964, n. 5 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1964, pp. 667 e ss.

<sup>16</sup> C. cost., sent. n. 66 del 1964, n. 4 del cons. in dir., cit., dove si richiama il precedente conforme rappresentato dalla sent. n. 38 del 1961 dell'Alta Corte per la Regione siciliana, la quale, peraltro, escludeva anche l'estensione dell'istituto della *prorogatio*; C. cost., sent. n. 81 del 1975, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1975, pp. 787 e ss.

<sup>17</sup> C. cost., sent. n. 24 del 1968, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1968, p. 447, dove si afferma che le norme sulle prerogative delle Camere parlamentari costituiscono «diritto singolare». Con la successiva sent. n. 245 del 1995, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1995, pp. 1783 e ss., la Corte escludeva, in continuità con la citata sent. n. 24, che l'indennità dei consiglieri regionali potesse ritenersi insuscettibile di pignoramento, al pari dell'indennità parlamentare.

norme dello Statuto siciliano che istituivano un foro speciale per i reati funzionali dei membri della Giunta regionale<sup>18</sup>. Anche quando, con la sent. n. 143 del 1968, la Corte ammise un'autonomia di spesa del Consiglio regionale, sottratta alla giurisdizione della Corte dei Conti, in ragione della necessità di garantire l'indipendenza dell'organo, mosse comunque dalla negazione teorica dell'assimilazione delle assemblee legislative regionali al Parlamento<sup>19</sup>, ciò che le consentì, nella successiva sent. n. 110 del 1970, di escludere un'esenzione dalla giurisdizione contabile dei dipendenti dei Consigli regionali<sup>20</sup>. Tale linea giurisprudenziale si riproduceva poi nelle sent. n. 115 del 1972 e 113 del 1993, con cui la Corte escludeva la sussistenza di una giurisdizione esclusiva del Consiglio regionale sul contenzioso elettorale<sup>21</sup>.

Al centro di queste sentenze si collocava l'affermazione – in taluni passi esplicitata, altrove più in ombra – secondo cui le funzioni del Consiglio regionale, diversamente da quelle proprie delle Camere del Parlamento nazionale, non si svolgono a livello di sovranità, ma di autonomia costituzionalmente garantita<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> C. cost., sent. n. 6 del 1970, n. 6 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1970, pp. 59 e ss.: «Come le Assemblee regionali non sono assimilabili puramente e semplicemente alle Assemblee parlamentari, così nemmeno gli organi di governo regionali sono assimilabili al Governo della Repubblica».

<sup>19</sup> C. cost., sent. n. 143 del 1968, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1968, pp. 2367.

<sup>20</sup> C. cost., sent. n. 110 del 1970, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1970, pp. 1203 e ss., dove si afferma che «l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità. E deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità». Si veda pure, in questa stessa direzione, C. cost., sent. n. 209 del 1994, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1994, pp. 1768 e ss., e C. cost., sent. n. 292 del 2001, nn. 3 e 4 del cons. in dir.

<sup>21</sup> C. cost., sent. n. 115 del 1972, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1972, pp. 1263 e ss., e n. 113 del 1993, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1993, pp. 968 e ss.

<sup>22</sup> Così, per prima, C. cost., sent. n. 66 del 1964, n. 3 del cons. in dir., cit., p. 701: «Ed è conseguentemente chiaro che il vigente ordinamento costituzionale non consente l'assimilazione delle funzioni dell'Assemblea regionale alle funzioni delle Ca-

Questa giurisprudenza, sovente funzionale a scongiurare esiti di estensione della portata di prerogative derogatorie rispetto ai comuni principi di uguaglianza dinanzi ai diversi rami della giurisdizione<sup>23</sup>, riproducesse dunque i presupposti teorici della dottrina della sovranità dello Stato, dislocando i Consigli regionali in un'area marginale nell'espressione della rappresentanza politica.

2. *La «posizione» dei Consigli regionali dopo la riforma costituzionale: la rappresentanza politica regionale*

Successivamente alla riforma del 1999, la Corte costituzionale fu chiamata a confrontarsi con il problema definitorio della rappresentanza politica regionale in tempi estremamente rapidi, attraverso una questione di estrema valenza simbolica. Con la sent. n. 106 del 2002, essa si è pronunciata sulla legittimità di una delibera di indirizzo del Consiglio regionale ligure, attraverso la quale si disponeva che il nuovo Statuto – allora *in itinere* – adottasse la denominazione di «parlamento» per l'assemblea elettiva. La sentenza della Corte costituzionale ha inibito l'uso di tale denominazione per le Regioni, non limitandosi a richiamare a sostegno della propria decisione il disposto dell'art. 121 Cost. e le denominazioni degli organi regionali ivi contenute, bensì ricostruendone il significato ed offrendo una serie di indicazioni di notevole importanza per la definizione della rappresentanza politica regionale.

Nella sent. n. 106 – le cui argomentazioni vennero riprodotte nella successiva sent. n. 306 dello stesso anno, in cui si inibì l'uso della qualifica di «deputato» per i membri delle assemblee elettive regionali<sup>24</sup> – la Corte ha escluso che la diversa

---

mere: le prime, infatti, appaiono manifestazione di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata, le seconde invece sono espressione del potere di indirizzo politico generale».

<sup>23</sup> S. BARTOLE, *La «posizione» rispettiva*, cit., p. 2580: «In tutti questi casi il rifiuto a riconoscere ordinamenti particolari, immunità ed esenzioni sembra discendere dall'esigenza di garantire parità di trattamento fra i singoli».

<sup>24</sup> C. cost., sent. n. 306 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2371 e ss.



denominazione prescritta dal disposto costituzionale si fondi sulla sovranità dello Stato e del Parlamento, organo depositario della sovranità statale<sup>25</sup>, cui le autonomie regionali non sarebbero chiamate a partecipare: accogliendo le più proficue aperture dottrinali circa la portata dell'affermazione della sovranità popolare<sup>26</sup>, ed inquadrando questo cambio di paradigma nel contesto dei processi di frammentazione della sovranità statale sia a livello sovranazionale che a livello regionale<sup>27</sup>, la Corte ha invece affermato che l'art. 1, co. 2, Cost., «nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. [...]. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rinfrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e le garanzie delle autonomie territoriali»<sup>28</sup>.

La sentenza n. 106 fu accolta con favore dalla dottrina, che ne apprezzò la soluzione di equilibrio tra il contenimento di fughe in avanti regionaliste ed esigenza di revisione dei canoni più invecchiati della giurisprudenza costituzionale in materia di autonomie<sup>29</sup>: in effetti, essa comportò un deciso cambio di registro rispetto al filone argomentativo che faceva da sfondo alla copiosa serie giurisprudenziale sulla posizione costituzionale dei Consigli

---

<sup>25</sup> Osserva F. PALERMO, «*Nomina sunt consequentia rerum*», cit., p. 1199, che in questa pronuncia la Corte scarta «l'anacronistica e diluita connessione tra unità del popolo e unità della sovranità».

<sup>26</sup> T. MARTINES, *Formazioni sociali*, cit., p. 812; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., pp. 407 e ss. Nello stesso senso V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, cit., p. 813.

<sup>27</sup> B. CARAVITA DI TORITTO, *Quando al destino non corrisponde il nome*, cit.

<sup>28</sup> C. cost., sent. n. 106 del 2002, n. 3 del cons. in dir., cit., pp. 869-70.

<sup>29</sup> In questo senso soprattutto le note di F. CUOCOLO, *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*, C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V* ed A. MANGIA, *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, tutte in *Giur. cost.*, 2002, pp. 873 e ss.

regionali, descritta nel paragrafo precedente, risalente nel tempo ma riprodottasi con costanza. Mutamenti che, peraltro, non sembrano discendere dalla revisione costituzionale del Titolo V, ma dalla trasformazione di canoni interpretativi dell'intero ordinamento: «I significativi elementi di discontinuità introdotti – argomenta la Corte – non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana»<sup>30</sup>.

L'affascinante concezione del pluralismo istituzionale e del principio di sovranità popolare accolta nella sent. n. 106 avrebbe tuttavia di lì a poco incontrato resistenze nella stessa Corte costituzionale: si pensi a come nella sent. n. 365 del 2007 la Corte, muovendo da una ricostruzione dogmatica della sovranità popolare, ne abbia escluso ogni possibile declinazione in ambito regionale, ignorando il precedente immediato e scottante della sent. n. 106<sup>31</sup>; o ancora, a come nella sent. n. 301 del 2007, prima, la Corte sia tornata a richiamare la distinzione tra le «posizioni rispettive» del Parlamento nazionale e dei Consigli regionali, espressione il primo di sovranità, i secondi di autonomie costituzionalmente garantite<sup>32</sup>.

Tuttavia, nella sent. n. 106, l'argomento decisivo per la risoluzione del giudizio ruotò attorno alla definizione della rappresentanza politica nazionale e regionale. Secondo la Corte, infatti, «il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di

---

<sup>30</sup> C. cost., sent. n. 106 del 2002, n. 3 del cons. in dir., cit., pp. 869-870.

<sup>31</sup> C. cost., sent. n. 365 del 2007, n. 6 del cons. in dir., cit., pp. 4035 e ss.

<sup>32</sup> E davvero stupefacente è la circostanza che il passo secondo cui «le attribuzioni dei Consigli regionali si inquadrano, invece, nell'esplicazione di autonomie costituzionalmente garantite, ma non si esprimono a livello di sovranità» sia riportato in virgolettato ed attribuito alla sent. n. 306 del 2002, in cui, invece, dell'argomento «sovranità» non v'è traccia. Cfr. C. cost., sent. n. 301 del 2007, n. 3.1 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2007, p. 2940. Esprime perplessità su questo passaggio dell'argomentazione della Corte anche A. POGGI, *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluyente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 1/2008, spec. pp. 208-210.

Si veda pure, più di recente, C. cost., sent. n. 377 del 2009, n. 4.2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2009.

ordinamenti regionali. Ciò non per il fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*»<sup>33</sup>.

Nella sent. n. 106, dunque, il pur apprezzabile processo argomentativo di revisione delle più risalenti concezioni della sovranità statale ha costretto la Corte ad accentuare l'argomento che fa leva su di una diversa natura della rappresentanza politica negli ambiti statale e regionale, escludendo per quest'ultima la garanzia discendente dalla funzione della «rappresentanza nazionale»<sup>34</sup>.

Contro questa conclusione, è invece opportuno affermare che l'art. 67 della Costituzione afferma un principio riconducibile non alla sola rappresentanza parlamentare statale, ma alla funzione di rappresentanza politica in tutti i luoghi in cui essa si

---

<sup>33</sup> C. cost., sent. n. 106 del 2002, n. 4 del cons. in dir., cit., p. 871.

<sup>34</sup> Un processo argomentativo molto simile a quello avanzato nella precedente sent. n. 496 del 2000, in cui si era negata un'autonoma soggettività del «popolo regionale» nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale, che era predominante nell'impianto argomentativo della sent. n. 496 del 2000 (in *Giur. cost.*, 2000, pp. 3798 e ss.), qualificandosi il corpo elettorale regionale come frazione parziale del popolo sovrano (sul punto, N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, cit., p. 884; F. PALERMO, «*Nomina sunt consequentia rerum*», cit., p. 1202). Su questa pronuncia, si vedano i pareri speculari di L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?* e di A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, ambedue in *Quad. cost.*, 1/2001, pp. 126 e ss.

esplica col carattere della generalità<sup>35</sup>. Già in precedenti sentenze, ragionando sulla natura della rappresentanza politica regionale, la Corte aveva riconosciuto la generalità degli interessi emergenti dalla comunità regionale rappresentata, indipendentemente dalla loro ovvia dimensione territoriale<sup>36</sup>, ed aveva attribuito ai Consigli regionali le «più elevate funzioni di rappresentanza politica»<sup>37</sup>, affermando altresì il legame necessario tra garanzia dell'autonomia costituzionale dei Consigli regionali e funzione rappresentativa da essi rivestita nell'ordinamento complessivo<sup>38</sup>.

In realtà, il valore deontico dell'art. 67 Cost. è profondamente mutato nel corso dei secoli che sono trascorsi dalla sua

<sup>35</sup> Sulla generalità dei fini della comunità politica stanziata nel territorio regionale, B. CARAVITA DI TORITTO, *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. giur.*, XXXV, Treccani, Roma, 1994, p. 2.

<sup>36</sup> C. cost., sent. n. 829 del 1988, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1988, pp. 3969 e ss., dove si affermava «il principio generale che le autonomie locali costituiscono una parte essenziale dell'articolazione democratica dell'ordinamento unitario repubblicano», riconnettendo in capo ad esse «l'adempimento di una serie di compiti fondamentali: compiti che vanno svolti, oltre che attraverso le proprie competenze, nella pienezza delle potenzialità di partecipazione comunitaria di cui ciascuna istituzione è capace e che sono diretti a favorire il più elevato sviluppo della persona umana, della solidarietà sociale ed economica, della democrazia politica, della cultura e del progresso tecnico-scientifico, della convivenza pacifica tra i popoli (artt. 2, 3, 9, 11 Cost.)», con nota di M. MAZZIOTTI DI CELSO - G.M. SALERNO, *Competenze legislative della Regione e limite territoriale*, *ivi*, pp. 3976 e ss., in cui si attribuisce alla pronuncia in oggetto una valenza potenzialmente «rivoluzionaria» nei rapporti Stato-Regioni. Recepiva la svolta introdotta da questa giurisprudenza la sent. 470 del 1992, in cui l'ambito dell'interesse regionale si espandeva al di fuori del catalogo delle competenze, «fino ad intrecciarsi, in certi casi, con la dimensione nazionale» (C. cost., sent. n. 470 del 1992, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1992, p. 4252).

Si consideri però C. cost., sent. n. 426 del 1999, n. 4 del cons. in dir. (in *Giur. cost.*, 1999, p. 3761) in cui ci si riferisce al «carattere strettamente territoriale della rappresentanza politica regionale».

<sup>37</sup> C. cost., sent. n. 69 del 1985, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1985, p. 494.

<sup>38</sup> C. cost., sent. n. 468 del 1991, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1991, p. 3838 (commentata da N. ZANON, *Consiglio nuovo fa nuova la legge? Intorno alla discontinuità dei consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività*, in *Giur. it.*, 4/1992, pp. 617 ss.) dove si legge: «Il principio di rappresentatività, connotato alle Assemblee consiliari regionali in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità verso la comunità politica che ne ha eletto i componenti, comporta la piena garanzia della autonomia costituzionale riconosciuta alle anzidette Assemblee».

prima affermazione, nelle rivoluzioni che hanno aperto la stagione del costituzionalismo liberale: in quel contesto, l'affermazione della rappresentanza parlamentare dell'intera Nazione ed il connesso divieto del mandato imperativo era funzionale alla lotta intentata dalla classe borghese avverso le strutture di potere tipiche dello stato cetuale; in questo quadro, il Parlamento costituiva l'organo rappresentativo degli interessi della classe che aspirava al monopolio della Nazione, ed impediva di conferire rilievo ad interessi particolari, coerentemente con un processo di progressiva omogeneizzazione nazionale del diritto e di superamento del particolarismo giuridico cetuale. Tuttavia, con la progressiva affermazione del pluralismo sociale e dello stato di partiti, il principio della rappresentanza nazionale perpetua la propria funzione non già nella rappresentanza di una sfuggente unità politica nazionale, ma nella capacità di rappresentare, invece, il pluralismo sociale<sup>39</sup>. La grande regola della rappresentanza parlamentare e la sua caratterizzazione «nazionale» vuole dunque «significare che quella politica è rappresentanza di interessi generali, e che i parlamentari sono portatori di visioni politiche generali, sebbene diversificate e parziali»<sup>40</sup>; e si impone come strumento di protezione dei valori costituzionali del pluralismo, della trasparenza e della libertà del processo politico articolato nella sfera istituzionale<sup>41</sup>.

La funzione rappresentativa esercitata dai Consigli regionali si iscrive a pieno titolo in simile quadro normativo. Il rapporto rappresentativo che si instaura tra la comunità politica stanziata in ambito regionale ed il Consiglio regionale si svolge all'interno

---

<sup>39</sup> Così P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 692: «È opinione oggi di gran lunga prevalente che il richiamo alla rappresentanza della nazione nell'art. 67 può risultare compatibile con gli artt. 1 e 49, solo a patto di intendere il concetto di nazione come equivalente a quello di popolo, (...) solo a patto, si può aggiungere, di ritenere che i parlamentari rappresentino il popolo nella concreta realtà delle sue divisioni». Cfr. pure V. CRISAFULLI - D. NOCILLA, *Nazione*, cit., p. 813.

<sup>40</sup> Così P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 693.

<sup>41</sup> P. RIDOLA, *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, cit., p. 694: «La funzione del divieto si riepande ... come garanzia del pluralismo politico».

delle regole discendenti dal principio generale formulato dall'art. 67 Cost., e non può esserne sganciato se non a costo di venire privato delle garanzie di indipendenza politica, di trasparenza nella rappresentazione degli interessi sociali e di resistenza ai poteri materiali persistenti nella società civile, nonché della capacità di rappresentare la comunità locale nelle sue aspirazioni ideali e materiali nella dialettica con le altre sedi del potere politico e sociale<sup>42</sup>. Nella prospettiva accennata, la capacità rappresentativa dei Consigli regionali si qualifica come strumento di espansione del principio pluralistico, poiché i Consigli regionali costituiscono altrettanti luoghi di espressione e rappresentazione per individui, gruppi, interessi, opzioni culturali minoritarie che non trovano un compiuto riconoscimento al livello della rappresentanza parlamentare, declinando il principio pluralistico nella sua versione più suggestiva, quella che, poggiata sui capisaldi degli artt. 2 e 3, co. 2, Cost., ne fa il perno della diffusione di *chances* di vita<sup>43</sup>.

Nel prossimo capitolo valuteremo in quale misura i Consigli regionali, rimodellati dai nuovi statuti, abbiano saputo interpretare le esigenze di rappresentanza del pluralismo sociale che fanno da sfondo alla domanda di rappresentanza politica regionale.

### 3. *Il divieto di mandato imperativo in ambito regionale*

Se si considera la normativa sulla funzione di rappresentanza politica dei Consigli contenuta nei nuovi statuti regionali, una sua ricostruzione sintetica non appare agevole: l'art. 26, co. 1, st. Piemonte, afferma che «il consiglio regionale rappresenta il Piemonte»; l'art. 22, co. 1, st. Puglia, stabilisce che «il Consiglio regionale rappresenta la comunità pugliese», ed è identico all'art. 11, co. 1, st. Toscana: «il Consiglio regionale rappresenta la co-

---

<sup>42</sup> Sia consentito rinviare anche ad A. BURATTI, *Sovranità popolare e rappresentanza regionale*, cit., pp. 2231-2235.

<sup>43</sup> P. RIDOLA, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA - P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 36.

munità toscana» ed all'art. 4, co. 1, della legge di governo del Friuli Venezia Giulia: «il Consiglio regionale rappresenta la comunità del Friuli Venezia Giulia»; per l'art. 15, co. 1, st. Liguria, «il Consiglio regionale rappresenta la comunità regionale», mentre l'art. 16, co. 1, st. Calabria affida al Consiglio regionale una «funzione di rappresentanza della società calabrese». L'art. 11 della legge elettorale trentina prevede che i consiglieri provinciali rappresentano «l'intera Provincia». Maggiormente significativi gli artt. 27, co. 1, st. Emilia Romagna: «il Consiglio regionale ... è organo della rappresentanza democratica regionale»; 11, co. 1, st. Marche: «Il Consiglio regionale è l'organo ... della rappresentanza democratica della Regione» e 13, co. 1, st. Abruzzo: «Il Consiglio regionale è l'organo della rappresentanza democratica della Regione». Nella sottolineatura della natura «democratica» della rappresentanza espressa dal Consiglio è forse possibile leggere, in controluce, la volontà di squalificare la funzione di rappresentanza istituzionale attribuita al Presidente della Giunta direttamente dalla Costituzione. Assai enfatica, ma sfuggente, la formula dello st. Campania (artt. 25, co. 3, e 26, co. 1), secondo cui «il Consiglio regionale esprime la centralità politica ed istituzionale della Regione [e] rappresenta le comunità della Regione». I soli Statuti di Lazio, Lombardia ed Umbria non contengono norme che riconoscano esplicitamente una funzione o una natura rappresentativa al Consiglio regionale, così come mancano cenni in proposito nelle leggi statutarie valdostana e della Provincia di Trento. Merita un cenno pure l'art. 11, co. 1, della legge di governo della Sardegna, oggi decaduta, che parlava – coerentemente con uno stile retorico che si è anche scontrato con gli indirizzi della Corte costituzionale – di rappresentanza del «popolo sardo».

Se la nozione di rappresentanza politica regionale rimane di difficile definizione anche dopo le riforme costituzionali del Titolo V, a causa della pluralità di statuizioni contenute negli statuti regionali di seconda generazione e della ambiguità dei passaggi giurisprudenziali dedicati alla natura del rapporto rappresentativo, più definito appare invece lo statuto di garanzie

costituzionali dei rappresentanti regionali, anche alla luce di una giurisprudenza che, pur frequentemente sollecitata a rivedere talune affermazioni, ha mantenuto un'apprezzabile continuità di indirizzi.

Tutti gli statuti regionali riconoscono il principio di divieto di mandato imperativo dei consiglieri regionali, a garanzia della funzione di rappresentanza dell'intera Regione. Esso è ulteriormente previsto come principio fondamentale dall'art. 4, lett. c), della l. n. 165 del 2004 – recante i principi fondamentali in materia di legislazione elettorale delle Regioni. Peraltro, abbiamo già detto come la garanzia del divieto di mandato sia sempre stata considerata estensibile anche ai consiglieri regionali, nonostante il silenzio della Costituzione: essa infatti, diversamente dalle altre prerogative parlamentari, non si risolve in un privilegio per i titolari della carica ed in una conseguente compressione del principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione, ma in una tutela del libero processo democratico.

Nel contesto regionale, e limitando l'analisi ai soli profili costituzionalistici di incidenza sul mandato del consigliere, l'affermazione del divieto di mandato imperativo esplica i propri effetti nella protezione della libertà del mandato rappresentativo rispetto ai condizionamenti esercitabili dai partiti politici e dai gruppi consiliari di appartenenza.

Nei nuovi statuti, di conseguenza, non trovano spazio – né sarebbero legittime – ipotesi di *recall* del consigliere, deleghe del voto a favore del presidente del gruppo consiliare<sup>44</sup>, o forme di sanzione della mobilità del consigliere.

Nell'intento di contenere la mobilità dei consiglieri, lo statuto campano prevede una forma morbida di dissuasione, ine-

---

<sup>44</sup> Al contrario, ipotesi di voto di gruppo, o di delega del voto a favore del rappresentante del gruppo, sono previste da alcuni regolamenti consiliari con riguardo alle votazioni in Commissione. Si tratta di norme che destano notevoli dubbi di legittimità. Sul punto, E. GRIGLIO, nella relazione su *Il procedimento legislativo in Commissione e in Assemblea: i casi di Piemonte e Lombardia*, tenuta al Convegno su *Le riforme dei Regolamenti dei Consigli regionali*, Roma, 16 aprile 2010, i cui atti sono in corso di pubblicazione.



rente taluni benefici economici (contributi, strutture, personale) connessi alla carica, che non seguono il consigliere transfuga in altro gruppo<sup>45</sup>. La norma appare di difficile armonizzazione con il modello costituzionale del mandato parlamentare, tanto più che essa non distingue il caso del singolo consigliere che «tradisce» il mandato elettorale dal caso di «scissione» del gruppo: in quest'ultima ipotesi, infatti, il mancato trasferimento dei benefici economici, che in generale incide sulla qualità dell'attività del consigliere, si risolve in un vero e proprio impedimento all'esercizio della funzione. La norma è peraltro formulata in modo tale da comportare un'evidente discriminazione tra consiglieri che cambino gruppo nel corso della legislatura e consiglieri che decidano sin dal momento della prima dichiarazione di afferenza di aderire ad un gruppo diverso da quello nelle cui liste erano stati eletti.

Dubbi di legittimità costituzione devono essere formulati anche con riferimento alla norma di cui all'art. 3, co. 2, della legge statutaria friulana, la quale, nel prevedere un caso specifico di ineleggibilità, ulteriore rispetto a quelli previsti dalla l.r. n. 21 del 2004, stabilisce che «non è immediatamente rieleggibile alla carica di consigliere regionale chi ha ricoperto per tre legislature consecutive detta carica», alterando il modello costituzionale del mandato rappresentativo in senso non armonico e difforme ai principi generali dell'ordinamento in tema di elettorato passivo a cariche rappresentative<sup>46</sup>.

Lo *status* del consigliere regionale – definito anzitutto dalle garanzie costituzionali del divieto di mandato imperativo e dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni – viene integrato dagli statuti regionali attraverso la previsione di ulteriori prerogative.

---

<sup>45</sup> Art. 40, co. 4, st. Campania. Sul punto, A. CIANCIO, *Nuove regole e gruppi consiliari*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, p. 68.

<sup>46</sup> In questo senso anche M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., p. 203. La questione del limite dei mandati del Presidente della Giunta si presenta invece in modo del tutto diverso: sul punto, cfr., *infra*, cap. 3, par. 3.

Rileva anzitutto l'indennità dei consiglieri regionali, la cui determinazione è ovunque riservata alla legge regionale<sup>47</sup>. A questo diritto talora si accompagna il dovere di partecipare alle attività del Consiglio e delle commissioni, benché non si prevedano sanzioni specifiche inerenti il mandato<sup>48</sup>. Allo scopo di garantire tale dovere, le leggi regionali potrebbero opportunamente disporre la partizione dell'indennità dei consiglieri in una quota fissa ed in una quota variabile, agganciata alla presenza ai lavori consiliari, purché i lavori stessi siano calendarizzati in modo tale da consentire ai consiglieri la necessaria cura del rapporto politico con il corpo elettorale ed il territorio. In Friuli Venezia Giulia simile soluzione è prevista dall'art. 19 dello statuto speciale, che prevede che l'intera indennità sia commisurata alle presenze ai lavori consiliari.

In alcuni statuti è poi previsto un diritto per i consiglieri regionali di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi regionali, ai fini di un migliore espletamento dell'attività ispettiva, talora anche in deroga alle norme sul segreto d'ufficio, esteso anche agli atti degli enti controllati dalla Regione.

#### 4. *L'insindacabilità dei consiglieri regionali*

Al centro dello statuto di garanzie dei consiglieri regionali si colloca, comunque, l'istituto dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, di cui all'art. 122, co. 4, Cost. L'istituto in parola ha dato luogo a numerose questioni interpretative che hanno coinvolto dottrina e giurisprudenza: dalla specificazione dell'efficacia processuale dell'immunità, all'estensione soggettiva ed oggettiva della garanzia, anche alla luce dell'esatta interpretazione della nozione di «eserc-

---

<sup>47</sup> Sul punto, T.F. GIUPPONI, *Profili organizzativi del Consiglio regionale: l'autonomia del Consiglio e lo status del consigliere*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole*, cit., pp. 87-8.

<sup>48</sup> Solo in Umbria lo statuto (art. 59) rinvia al regolamento consiliare la previsione delle sanzioni per i soggetti che non partecipino alle attività del Consiglio.

zio di funzioni», specie in riferimento alle funzioni consiliari atipiche; fino alla definizione dei caratteri del controllo della Corte costituzionale sull'applicazione della prerogativa da parte dei vari organi coinvolti. Dall'insieme dei percorsi giurisprudenziali che hanno, volta per volta, definito tali questioni emerge non soltanto una precisa dottrina relativa alla prerogativa di cui all'art. 122, co. 4, Cost., ma anche una dottrina della rappresentanza e della responsabilità politica in ambito regionale.

In primo luogo, sotto il profilo processuale, la Corte costituzionale ha affrontato la questione dell'estensibilità allo schema processuale che presiede all'applicazione della garanzia in parola dell'istituto della pregiudiziale parlamentare – ora previsto a favore dei membri delle Camere in forza della l. n. 120 del 2003 –, cui è riconosciuta un'efficacia inibitoria di una difforme valutazione dell'autorità giurisdizionale, salva la facoltà per l'autorità giudiziaria di promuovere conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale.

Come è noto, l'affermazione dell'efficacia inibitoria della delibera di insindacabilità delle Camere fa la sua apparizione nella giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla sent. n. 1150 del 1988: chiamata a pronunciarsi su di un conflitto insorto tra autorità giudiziaria e Senato, avente ad oggetto la delibera di insindacabilità delle opinioni espresse da un senatore, oggetto di un giudizio risarcitorio – avviatosi dunque senza la necessaria autorizzazione a procedere della Camera di appartenenza –, la Corte riconosceva alla delibera parlamentare di insindacabilità efficacia inibitoria della funzione giurisdizionale, in funzione della premessa per cui «le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte»<sup>49</sup>. Lo schema procedimentale accolto dalla Corte in quella pronuncia

---

<sup>49</sup> C. cost., sent. n. 1150 del 1988, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1988, p. 5588, con nota di N. ZANON, *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto*, pp. 5595 e ss. A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, Giuffrè, Milano, 2001, p. 7, ha

comportava dunque l'obbligo del giudice dinanzi al quale pendesse un giudizio avente ad oggetto affermazioni ritenute insindacabili di interrompere il giudizio, conformandosi alla valutazione della Camera di appartenenza. Residuava tuttavia la possibilità del ricorso per conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, cui competeva però un mero «controllo esterno» sul corretto esercizio del potere da parte della Camera di appartenenza<sup>50</sup>. Solo successivamente la Corte avrebbe esteso il proprio sindacato anche sul merito, dapprima attraverso la valutazione della sussistenza del nesso funzionale tra opinioni oggetto di giudizio ed attività parlamentare<sup>51</sup>, poi attraverso un controllo più stringente sulla so-

---

parlato, a proposito dell'assetto scaturito dalla sent. n. 1150, di «una insindacabilità parlamentare rinforzata da un potere della Camera di deliberare al riguardo», ritenendo una «invenzione» della Corte l'efficacia inibitoria della delibera parlamentare.

Sulla portata di questa sentenza si vedano anche: S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., pp. 44 e ss. (secondo cui il riconoscimento di un potere inibitorio alla delibera contravviene alla «tasatività delle attribuzioni degli organi costituzionali» e «costituisce un'ulteriore rottura ai principi generali del diritto», *ivi*, p. 46); A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro. it.*, 2000, V, spec. pp. 310 e 317, che parla dell'introduzione da parte della Corte di un «giudizio dei pari» a favore dei parlamentari; M. DOGLIANI, *Immunità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia*, 17, *Il Parlamento*, cit., p. 1059; C. MARTINELLI, *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, spec. p. 47; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 24-45.

<sup>50</sup> «La prerogativa del primo comma (c.d. insindacabilità) attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che, come sarà precisato appresso, il potere sia stato correttamente esercitato» (così, ancora, C. cost., sent. n. 1150 del 1988, n. 2 del cons. in dir., cit., p. 5593). Si vedano pure C. cost., sentt. nn. 443 del 1993, nn. 2, 3 e 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1993, pp. 3640 e ss. (su cui A. VALASTRO, *La prerogativa parlamentare dell'insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993*, in *Giur. cost.*, 1994, spec. p. 3095); 129 del 1996, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1120 e ss.; 265 del 1997, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1997, pp. 2430 e ss. Sul punto P. VERONESI, *I parlamentari - Profili costituzionali*, in R. ORLANDI - A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 103.

<sup>51</sup> C. cost., sent. n. 375 del 1997, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, pp. 3590 e ss. Su questo passaggio, C. MARTINELLI, *Brevi note su aspetti sostanziali e processuali in tema di insindacabilità del parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 546.

stanziale identità delle opinioni oggetto di giudizio con le dichiarazioni rese in atti tipici della funzione parlamentare<sup>52</sup>.

La dottrina accoglie problematicamente la soluzione proposta dal giudice costituzionale nella pronuncia del 1988, da un lato apprezzando la previsione di un sindacato costituzionale su di una materia fino ad allora ritenuta attratta dalla sfera degli atti interni ed insindacabili delle Camere<sup>53</sup>, dall'altro contraria al carattere meramente esterno dello scrutinio sul provvedimento parlamentare<sup>54</sup> ed all'effetto inibente di una difforme pronuncia dell'autorità giudiziaria riconosciuto alla delibera parlamentare<sup>55</sup>.

A seguito della l. cost. n. 3 del 1993, che abrogava l'istituto dell'autorizzazione a procedere per l'avvio dell'azione penale nei confronti di un parlamentare, la Corte manteneva inalterato il proprio indirizzo circa lo schema processuale che presiede all'applicazione della garanzia costituzionale di cui all'art. 68, co. 1, Cost.<sup>56</sup>, con un implicito riconoscimento di legittimità nei confronti della normativa legislativa introdotta dal d.l. n. 455 del 1993 – successivamente reiterato per diciannove volte fino al d.l. n. 555 del 1996, mai convertito in legge dalle Camere<sup>57</sup> – che

<sup>52</sup> C. cost., sentt. n. 10 e 11 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000, pp. 70 e ss., con nota adesiva di A. PACE, *L'art. 68 comma 1 Cost. e la «svolta» interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze 10 e 11 del 2000*, *ivi*, pp. 85 e ss. Sulla svolta giurisprudenziale del 2000, più in generale, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità*, *cit.*, pp. 15 e ss, 27 e ss., nonché M. MIDIRI, *Prassi e conflitti in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Diritto pubblico*, 2/2003, pp. 606 e ss.

<sup>53</sup> R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà «inibente»: una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 2361 e ss., spec. 2363-5; L. CIAURRO, *Autorizzazione a procedere e giudizio civile*, in *Quad. cost.*, 3/1989, p. 520; L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in *Immunità e giurisdizione*, *cit.*, p. 87.

<sup>54</sup> F. DONATI, *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 2388-2393.

<sup>55</sup> R. PINARDI, *L'insindacabilità parlamentare*, *cit.*, pp. 2360, 2366 e ss.

<sup>56</sup> C. cost., sent. n. 129 del 1996, n. 3 del cons. in dir., *cit.*, con nota assai critica di A. PACE, *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione*, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2 Cost., *ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996, pp. 1132 e ss.

<sup>57</sup> S. PANIZZA, *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale ed ordinario)*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 606; E. ROSSI - V. CASAMASSIMA, *Im-*

prevedeva in maniera esplicita la pregiudizialità della delibera parlamentare<sup>58</sup>, l'obbligo del giudice che non ritenesse di dover constatare autonomamente la copertura dell'insindacabilità di investire la Camera di appartenenza del parlamentare di tale valutazione, e la portata inibitoria dell'eventuale delibera parlamentare di insindacabilità.

Il divieto di reiterazione dei decreti-legge non convertiti per inutile decorso del termine, affermato dalla Corte costituzionale con la nota sent. n. 360 del 1996, comportava la decadenza della normativa relativa all'applicazione dell'art. 68 Cost.: a fronte del nuovo contesto normativo, la Corte costituzionale rivedeva lo schema elaborato dalla giurisprudenza inaugurata con la sent. n. 1150, fondata sulla pregiudizialità parlamentare e sull'effetto inibitorio della delibera parlamentare, ammettendo una «doppia competenza diseguale»<sup>59</sup>, parlamentare e giurisdizionale, circa la valutazione della sussistenza della copertura dell'insindacabilità sulle opinioni oggetto del procedimento giurisdizionale. La sent. n. 265 del 1997 apriva la strada al nuovo schema processuale, poi chiarito nei suoi termini dalla sent. n. 375 del 1997<sup>60</sup>. In quelle

---

*immunità parlamentari*, in *Diz. dir. pubbl.*, dir. da S. Cassese, IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2920; P. VERONESI, *I parlamentari*, cit., p. 106. Sui mutamenti della normativa introdotti dal susseguirsi dei decreti-legge, S. VUOTO, *L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi e i ricorsi delle «disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione»*, in *Giur. cost.*, 1996, spec. pp. 1989 e ss.

<sup>58</sup> Precisioni in merito in M. CHIAVARIO, *Lessico essenziale delle immunità politiche*, in R. ORLANDI - A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche*, cit., pp. 25-26.

Critiche all'istituto introdotto dal decreto-legge erano state formulate, tra i primi, da A. RUGGERI - A. SPADARO, *Note minime in tema di «pregiudizialità parlamentare» (a margine del d.l. 15 novembre 1993, n. 455)*, in *Pol. dir.*, 1/1994, p. 111, e R. ROMBOLI, *La «pregiudizialità parlamentare» per le opinioni espresse e i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I, pp. 996, 1000.

<sup>59</sup> A. PERTICI, *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari?*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3616; G. LASORELLA, *Le «opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni» parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 521; M.C. GRISOLIA, *Immunità parlamentari e Costituzione*, Cedam, Padova, 2000, pp. 152-154.

<sup>60</sup> C. cost., sent. n. 265 del 1997, in *Giur. cost.*, 1997, pp. 2430 e ss.; C. cost., sent. n. 375 del 1997, cit.

pronunce, infatti, si affermava che «è solo l'esercizio in concreto da parte della Camera di appartenenza del parlamentare della propria potestà, che produce l'effetto inibitorio nei confronti di qualsiasi giudizio di responsabilità, discendendo direttamente dalla norma costituzionale l'obbligo per l'autorità giudiziaria di prendere atto della deliberazione parlamentare e di adottare le pronunce conseguenti»<sup>61</sup>. Anche in siffatto schema procedimentale, dunque, pur venuta meno la necessaria pregiudizialità dell'intervento parlamentare<sup>62</sup>, la Corte manteneva ferma la portata inibitoria dell'eventuale pronuncia parlamentare di insindacabilità, che essa collegava direttamente alla portata normativa dell'art. 68, co. 1, Cost. Più di recente, chiamata a pronunciarsi nel senso di un superamento di tale giurisprudenza, la Corte ha esplicitamente riaffermato l'«effetto impeditivo nei confronti dei giudizi di responsabilità dei membri del Parlamento» da riconoscersi alla delibera parlamentare<sup>63</sup>.

Con l'art. 3 della l. n. 140 del 2003, infine, le Camere reintroducevano l'istituto della pregiudizialità parlamentare nei medesimi termini in cui esso aveva operato nel triennio coperto dalla normativa posta con la catena dei decreti-legge, ed affermavano nuovamente la portata inibitoria della delibera parlamentare nei confronti della funzione giurisdizionale<sup>64</sup>.

La dottrina ha accolto con sfavore la riproposizione del meccanismo della pregiudizialità, anche in considerazione del mutato clima culturale attorno alla previsione costituzionale di immunità dalla giurisdizione a favore della classe politica<sup>65</sup>: in

---

<sup>61</sup> C. cost., sent. n. 265 del 1997, n. 4 del cons. in dir., cit., p. 2438.

<sup>62</sup> Lo registrava, con favore, R. ROMBOLI, *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, I, p. 2362.

<sup>63</sup> C. cost., sent. n. 449 del 2002, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2002, pp. 3708 e ss.

<sup>64</sup> Per un'accurata ricostruzione dei profili procedurali introdotti dalla legge, P. VERONESI, *I parlamentari*, cit., pp. 144 e ss. Per le ricadute della legislazione in parola sul processo penale, S. CARNEVALE, *I parlamentari - Profili processuali*, in R. ORLANDI - A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche*, cit., pp. 163 e ss.

particolare, la riproposizione in via legislativa dell'istituto della pregiudizialità parlamentare, di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 3 della l. n. 140 del 2003, è stata ritenuta in contrasto con gli artt. 24, 101, 102 e 111 Cost., in ragione del pregiudizio che il modello processuale che ne scaturisce arreca al diritto di azione dei terzi offesi<sup>66</sup>, nonché con i precedenti della stessa Corte costituzionale qui più volte richiamati, atteso che nella sent. n. 265 del 1997 essa aveva considerato «improprio» un assetto processuale fondato sul meccanismo della pregiudizialità parlamentare<sup>67</sup>.

Diversamente, nei conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni aventi ad oggetto controversie circa l'applicazione dell'insindacabilità dei consiglieri regionali – in assenza di una normativa di attuazione dell'art. 122, co. 4, Cost. e non operando l'istituto dell'autorizzazione a procedere per l'avvio dei procedimenti penali a carico dei consiglieri che assisteva invece i parlamentari in forza dell'allora vigente secondo comma dell'art. 68 Cost. –, simile modello processuale non ha mai operato. Tali conflitti hanno sempre avuto origine da un ricorso della Regione il cui Consiglio avesse ritenuto lese le proprie prerogative dall'avvio di un procedimento giurisdizionale a carico di un proprio consigliere per opinioni ritenute dal Consiglio coperte dal requisito dell'insindacabilità<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> L. CARLASSARE, *Genesi, evoluzione e involuzione delle immunità politiche in Italia*, in R. ORLANDI - A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche*, cit., p. 50; F. SORRENTINO, *Tra immunità e privilegi*, in *federalismi.it*, 16/2004, p. 1; P. VERONESI, *I parlamentari*, cit., spec. p. 146. Assai opportunamente G. AZZARITI, *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 846: «Se si assumono come parametri di giudizio la storia politica e quella costituzionale, ritengo non possa sfuggirsi da una valutazione critica dei fenomeni tesi ad estendere l'irresponsabilità dei soggetti politici».

<sup>66</sup> A. PACE, *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2003, p. 399; ID., *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3542.

<sup>67</sup> Così, assai efficacemente, R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera della Camera e una lettura più morbida del «nesso funzione» da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1234.

La questione di legittimità della pregiudiziale parlamentare è stata ritenuta dalla Corte inammissibile nella sent. n. 120 del 2004, per difetto di rilevanza. Sul punto, ancora R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare*, cit., p. 1231.



Un assetto processuale, questo, che non ha mancato di suscitare perplessità da parte della dottrina, in ragione della natura di un giudizio che, formalmente tra enti, si presenta in realtà come giudizio tra poteri<sup>69</sup>; nonché per la circostanza, assai problematica anche sotto il profilo della completa attuazione del diritto di di-

<sup>68</sup> Si vedano le sentenze della Corte costituzionale nn. 81 del 1975, 183 del 1981, 69 del 1985, 70 del 1985, 738 del 1988, 350 del 1989, 432 del 1994, 274 del 1995, 382 del 1998, 391 del 1999, 276 del 2001, 76 del 2001, tutte aventi ad oggetto controversie circa l'applicazione dell'art. 122, co. 4, Cost. e tutte scaturite da un ricorso regionale.

In dottrina, sulla distinzione tra i due processi costituzionali, G. LASORELLA, *Insindacabilità dei consiglieri regionali e «opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni»*, in *Le Regioni*, 6/1995, p. 1303. F. TARALLI, *A proposito della portata delle immunità dei consiglieri regionali e della definizione del concetto di funzione*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3723-4, aveva sostenuto l'opportunità di un intervento legislativo mirato al riallineamento dei due processi costituzionali, sulla premessa dell'impossibilità di estensione analogica delle relative norme.

Sull'idoneità di un atto giurisdizionale a divenire oggetto di conflitto tra Stato e Regioni la giurisprudenza costituzionale è costante a partire da C. cost., sentt. n. 66 del 1964, n. 2 del cons. in dir., cit., pp. 687 e ss. Sul punto la letteratura è estremamente ricca: si vedano, tra gli altri, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961, p. 99, che escludeva l'ammissibilità di tali conflitti; S. GRASSI, *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1984; M. D'AMICO, *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regione su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990, spec. pp. 1790 e ss.; R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, cit., pp. 584 e ss., nonché, più di recente, G. GRASSO, *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001. A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, in R. ORLANDI - A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche*, cit., pp. 225 e ss., fa notare come, nella giurisprudenza sull'art. 122, co. 4, Cost., «la Corte accoglie una nozione molto ampia di atto processuale idoneo a ledere le attribuzioni della Regione, e le consente di reagire con lo strumento del conflitto già di fronte ai primi atti del procedimento penale» (*ivi*, p. 228). Si considerino però i limiti imposti dalla giurisprudenza costituzionale a tali ricorsi, ricostruiti ora da F. BIONDI, *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007, pp. 30 e ss.

<sup>69</sup> Tra gli altri, G. MOR, *Conflitto Stato-Regione o conflitto tra giudici e politici?*, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 1387 e ss.; R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto*, cit., p. 591; G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, pp. 122 e ss.; M. RUOTOLO, *Corte, giustizia e politica*, in V. TONDI DELLA MURA - M. CARDUCCI - R.G. RODIO (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, cit., pp. 359 e ss.

fesa, che in giudizio siano costituiti due organi, il Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>70</sup> ed il Presidente della Giunta regionale<sup>71</sup>, che sono in realtà estranei al conflitto, se non, potenzialmente, portatori di interessi contrapposti a quelli per la cui tutela sono chiamati a costituirsi. La stessa Corte costituzionale – nella sent. n. 195 del 2007 – meditando sulla configurazione processuale del giudizio, ha riconosciuto che l'attuale assetto del conflitto vertere sull'insindacabilità dei consiglieri regionali «pone anche un problema di garanzia, essendo la Giunta l'organo, espressione della maggioranza politica della Regione, in cui sono assenti forme di rappresentatività dei consiglieri di minoranza, i quali potrebbero non trovare adeguata tutela. Tale equivocità – prosegue la Corte – si sposta anche sul versante della legittimazione passiva

<sup>70</sup> G. LONG, *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 3805, parlava di una «interposizione fittizia del Presidente del Consiglio tra i veri soggetti del conflitto di attribuzioni»; A. PIZZORUSSO, *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzioni*, in P. BARILE - E. CHELI - S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 211, vedeva nella legittimazione processuale del Presidente del Consiglio una «chiara violazione dei diritti della difesa» della magistratura; R. ROMBOLI, *Storia di un conflitto*, cit., p. 596, vede nel Presidente del Consiglio il «nemico naturale» del potere giudiziario; G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica*, cit., p. 122, parla di incapacità processuale della magistratura. Si veda pure F. BIONDI, *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono «effettivamente» conflitti stato-regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 1512-3.

La stessa Corte costituzionale d'altronde, nella sent. n. 70 del 1985, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1985, p. 515, aveva ammesso sussistere una «esigenza di autonoma rappresentanza e difesa dell'ordine giudiziario anche nei conflitti tra Stato e Regioni nei quali siano in discussione provvedimenti giudiziari».

Il comma 2 dell'art. 27 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, modificato il 10 giugno 2004, ha ora previsto la notifica del ricorso anche all'organo che ha adottato l'atto impugnato, con la conseguente ipotizzabile ammissibilità della costituzione in giudizio dell'organo giudiziario (sul punto, A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, cit., p. 236).

<sup>71</sup> S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art. 122, comma 4 Cost.)*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, II, Giuffrè, Milano, 1977, p. 724, aveva avanzato una proposta di modifica dell'art. 39, co. 3, l. 87 del 1953, nel senso dell'attribuzione della rappresentanza della Regione in simili conflitti al Presidente del Consiglio, e non a quello della Giunta, espressione della maggioranza e non dell'organo consiliare nella sua unità.

in quanto la parte principale chiamata in giudizio è il Presidente del Consiglio dei ministri e non l'autorità giudiziaria, soggetto direttamente coinvolto nel conflitto. In altri termini, il conflitto tra Consiglio regionale e autorità giudiziaria, che verte sulla delimitazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzioni in rapporto alla sindacabilità o meno della condotta del Consigliere regionale, si svolge con la presenza solo eventuale dell'organo titolare del potere del cui legittimo uso si dubita e nella totale assenza dal giudizio dell'organo titolare della funzione»<sup>72</sup>.

Con la recente sent. n. 301 del 2007, anticipata per alcuni profili dalla Corte nelle sentenze n. 195 e 235 dello stesso anno<sup>73</sup>, la Corte costituzionale ha definitivamente escluso la legittimità dell'estensione alla delibera consiliare di insindacabilità della medesima efficacia inibitoria che compete alla delibera parlamentare<sup>74</sup>. La questione peraltro si inseriva in un contesto normativo complicato dai numerosi interventi legislativi regionali volti a dare attuazione alla garanzia dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, molti dei quali hanno proceduto, esplicitamente o velatamente, al riconoscimento di un'efficacia inibitoria della funzione giurisdizionale a favore delle delibere consiliari di insindacabilità<sup>75</sup>. A fronte della proliferazione di tale produzione

---

<sup>72</sup> C. cost., sent. n. 195 del 2007, n. 3.1 del cons. in dir., cit.

<sup>73</sup> C. cost., sentt. n. 195 del 2007, in *Giur. cost.*, 2007 (con nota di A. BURATTI, *La negata estensione al Presidente della Giunta dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati (art. 122, co. 4, Cost.) e trasformazioni della rappresentanza e della responsabilità politica regionale*), e n. 235 del 2007, *ivi*. Anche i ricorsi della Regione Veneto all'origine delle sentt. della Corte costituzionale nn. 173 e 174 del 2007, dichiarati inammissibili o improcedibili per ragioni di carattere processuale, avevano ad oggetto la medesima questione (sempre in *Giur. cost.*, 2007).

<sup>74</sup> C. cost., sent. n. 301 del 2007, cit., pp. 2934 e ss., con nota di A. BURATTI, *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla «posizione rispettiva» del Parlamento e dei Consigli regionali)*.

<sup>75</sup> T.F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 1/2007, p. 113, nt. 6. Sul punto anche A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, cit., pp. 217 e ss., secondo cui «è da escludere che tali norme possano legittimamente attribuire alla delibera consiliare l'effetto di bloccare la prosecuzione del giudizio, sul modello della delibera parlamentare» (*ivi*, p. 225).

legislativa, la Corte si era già pronunciata, nella sent. n. 221 del 2006, escludendo che la legge regionale fosse competente ad integrare il parametro costituzionale, sia pure sotto il solo profilo dell'organizzazione delle scansioni processuali delle competenze della Regione e della magistratura<sup>76</sup>. Nella medesima pronuncia, tuttavia, la Corte si lasciava «sfuggire» un'affermazione relativa ad un'eventuale efficacia inibitoria della delibera consiliare di insindacabilità, rimasta poi priva di svolgimenti a causa dell'assorbente valutazione nel merito<sup>77</sup>. Da lì prendevano le mosse gli argomenti delle diverse Regioni interessate, muovendo dal rilievo dell'identità del tenore testuale, della *ratio* e della finalità della garanzia costituzionale dell'insindacabilità prevista per i parlamentari e per i consiglieri regionali<sup>78</sup>, nonché dal mutato quadro costituzionale dei rapporti tra Stato ed autonomie, in cui è incisivamente intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione.

Secondo la Corte, invece, l'identità della *ratio* degli istituti dell'insindacabilità dei parlamentari e dei consiglieri regionali, così come l'identità formale degli enunciati di cui agli articoli 68, co. 1, e 122, co. 4, Cost. «non riflette ... una compiuta assimilazione tra le Assemblee parlamentari e i Consigli regionali»<sup>79</sup>, con

<sup>76</sup> C. cost., sent. n. 221 del 2006, n. 2.1 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, pp. 2230 e ss.: la legge regionale «non può assumere, in questa sede, rilievo alla stregua di norma interposta, atteso che tale disciplina regionale ha soltanto la funzione di regolare le scadenze procedurali interne, inerenti lo scrutinio consiliare relativo alla deliberazione sulla insindacabilità (quali: l'onere, per il consigliere regionale di investire l'organo consiliare; l'obbligo per il Consiglio di procedere alla valutazione della sussistenza della garanzia entro un termine definito; e così via). La fonte normativa della garanzia rimane l'art. 122, comma quarto, della Costituzione, cui soltanto si connette l'effetto «inibitorio» della delibera consiliare di insindacabilità».

<sup>77</sup> Si veda il passo citato alla nota precedente. Di mera svista sembra doversi parlare, anche alla luce della diversa conclusione cui si perviene nelle sentenze successive. Eccessive dunque le preoccupazioni, altrimenti condivisibili, di T.F. GIUPPONI, *La Corte e i tempi della politica*, cit., p. 120.

<sup>78</sup> Nel senso in cui si esprimeva S. GALEOTTI, *L'insindacabilità dei consiglieri*, cit., p. 712: «Se analogo è il fondamento e comune la finalità essenziale, analoga dovrà essere l'estensione della prerogativa ed analoga, anche se diversamente congegnata, la garanzia di fruizione per i consiglieri regionali».

<sup>79</sup> C. cost., sent. n. 301 del 2007, n. 3 del cons. in dir., cit. Identici termini in C. cost., sent. n. 279 del 2008, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2008, pp. 3141 e ss. (su cui V. IACOVISSI, *Il Consiglio non è il Parlamento*, in *Nomos*, 1-2/2008, p. 379).

la conseguenza che pienamente legittimo risulta l'assetto normativo vigente, che differenzia gli istituti di attuazione delle prerogative sancite a favore dei diversi collegi.

La soluzione accolta dalla Corte costituzionale merita apprezzamento, poiché oppone al tentativo di estendere l'area delle immunità politiche dei consiglieri regionali la preminente valenza del principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione, secondo le più proficue aperture della Corte stessa nella giurisprudenza più recente relativa ai rapporti tra giurisdizione e politica<sup>80</sup>. Già con le precedenti sentenze n. 195 e 235 del 2007 la Corte aveva escluso la estensibilità alle Regioni della normativa di cui alla l. n. 140 del 2003, in forza del principio, di robustissima tradizione giurisprudenziale, del divieto di interpretazione analogica di norme eccezionali, quali quelle istitutive di immunità dalla giurisdizione e di privilegi rispetto al regime comune di responsabilità giuridica<sup>81</sup>. D'altronde, proprio l'attuale assetto

<sup>80</sup> C. cost., sent. n. 29 del 2003, n. 3 del cons. in dir., che definisce il principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione «principio supremo» dell'ordinamento costituzionale. Ma si vedano anche C. cost., sent. n. 154 del 2004, n. 5 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2004, p. 1604, e C. cost., sent. n. 24 del 2004, nn. 4 e 6 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2004, p. 389, con note adesive di L. ELIA, *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, spec. p. 396, e S. STAMMATI, *Una decisione condivisibile messa in forse da un impianto argomentativo perplessivo e non persuasivo*, pp. 398 e ss. Sul punto la Corte è tornata con la recentissima sent. n. 262 del 2009, in cui ha confermato gli indirizzi restrittivi in ordine all'introduzione di nuove forme di immunità per le alte cariche dello Stato, ritenendo la materia oggetto di riserva di legge costituzionale (così C. cost., sent. n. 262 del 2009, n. 7.3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2009, p. 3687), come prefigurato pure da A. ANZON, *Il «lodo Alfano» alla prova del fuoco*, in *associazione deicostituzionalisti.it* (settembre 2009).

<sup>81</sup> In termini pressoché identici C. cost., sentt. nn. 195 e 235 del 2007, rispettivamente al n. 3.1 e al n. 3.1 del cons. in dir., ambedue cit., pp. 1897 e ss. e 2144 e ss.: «L'interpretazione di tipo estensivo è preclusa dal preciso tenore letterale dell'intero testo legislativo, che fa esclusivo riferimento all'art. 68 della Costituzione e alla carica di parlamentare, utilizzando, quindi, riferimenti ed espressioni la cui valenza semantica non è suscettibile di ampliamento. Della legge citata, avendo questa carattere eccezionale poiché limitativa dell'esercizio della funzione giurisdizionale, neppure è, all'evidenza, consentita applicazione analogica».

Contro l'ammissibilità di tecniche di interpretazione analogica nella materia in questione, in dottrina, nettamente, G. VASSALLI, *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del parlamento*, in *Giust. pen.*, 1973, p. 203; S.P. PA-

processuale dei conflitti tra Stato e Regioni vertenti sull'applicazione della garanzia di cui all'art. 122, co. 4, Cost. – pur da riconsiderare in ordine alla legittimazione processuale dei soggetti realmente coinvolti – deve essere apprezzato per l'equilibrato temperamento che realizza tra garanzie della comunicazione politica in ambito regionale e diritto di azione in giudizio dei terzi offesi, fungendo, anzi, da modello cui orientare una più sapiente conformazione dello schema processuale che presiede all'applicazione dell'insindacabilità per i parlamentari, imperniata invece sul censurabile meccanismo della pregiudizialità<sup>82</sup>.

Perplessità suscita, invece, la giurisprudenza costituzionale maturata con riferimento all'ambito oggettivo di estensione della prerogativa in esame. La giurisprudenza pregressa era orientata nel senso di ritenere incluse nella garanzia le attività tipiche consiliari, nonché le sole attività atipiche esercitate sulla base di norme di legge statale, escludendo dunque la possibilità che la garanzia costituzionale potesse coprire anche attività poste in essere dai consiglieri nell'esercizio di funzioni istituite da atti normativi regionali<sup>83</sup>. Questa giurisprudenza è stata ora esplicitamente con-

---

NUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 295: «Come ripetutamente è stato affermato dalla Corte costituzionale, in uno Stato “di diritto” le deroghe alla giurisdizione sono sempre “di stretta interpretazione”. Il che significa che le norme costituzionali in materia possono essere derogate espressamente solo da disposizioni di grado costituzionale che non sono però suscettibili di interpretazione analogica». Si veda pure A. PIZZORUSSO, *Immunità parlamentari*, cit., p. 302: «Le immunità abbisognano sempre ... di un fondamento costituzionale che le purifichi dal vizio d'origine loro derivante dal fatto di costituire deroga alla pari dignità che deve essere riconosciuta ad ogni persona umana». Diversamente, G. DELOGU, *L'immunità penale dei consiglieri regionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980, p. 660, secondo cui «il divieto interpretativo colpisce, per le norme eccezionali, l'estensione analogica, ma non l'interpretazione estensiva».

<sup>82</sup> In questo senso G. AZZARITI, *Politica e processi*, cit., pp. 860 e ss., nonché, pur con diverse proposte di soluzione pratica, A. PACE, *Immunità politiche*, cit., p. 403, ma soprattutto ID., *Il modello di giudizio*, cit., spec. pp. 3536 e ss., e R. ROMBOLI, *Pregiudizialità parlamentare*, cit., p. 1235. *Contra*, M. LUCIANI, *Il «modello» della sentenza n. 1150 del 1988*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., p. 334.

<sup>83</sup> In questo senso, C. cost., sentt. n. 81 del 1975 (n. 3 del cons. in dir., cit., p. 786); n. 69 del 1985 (nn. 2-8 del cons. in dir., cit., pp. 492 e ss.); n. 70 del 1985 (n. 5 del cons. in dir., cit., p. 517).

fermata dalla Corte costituzionale con la recente sentenza n. 377 del 2009<sup>84</sup>, senza che la Corte si sia posta il problema di valutare la coerenza di un argomento fondato sul «pregio» della provenienza statale della fonte istitutiva della funzione consiliare con il sistema delle competenze scaturito dalle riforme del 1999 e del 2001 e con la posizione che lo Statuto regionale è venuto acquisendo nella disciplina dell'organizzazione regionale. L'obiettivo, pur condivisibile, di impedire un'estensione incontrollata dall'esenzione dalla giurisdizione che l'insindacabilità dei consiglieri comporta, e di impedire altresì una differente conformazione in ciascuna Regione, merita di essere perseguito attraverso argomenti aggiornati e coerenti con la posizione attuale delle fonti regionali nell'ordinamento costituzionale.

5. *La negata estensione dell'insindacabilità consiliare al Presidente della Giunta regionale*

Nel medesimo arco di tempo, la Corte ha peraltro avuto modo di pronunciarsi sulla portata soggettiva della prerogativa di cui all'art. 122, co. 4, Cost., ed in particolare sull'ammissibilità dell'estensione al Presidente della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità, riconosciuta dalla norma costituzionale ai soli consiglieri regionali.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 195 del 2007, ha confermato – pur prendendo atto di in un contesto di ridislocazione della posizione del Presidente, di ampliamento della sua legittimazione politica e delle sue funzioni, nonché di diversa articolazione delle dinamiche della comunicazione politica nel contesto regionale – la scelta di non procedere al riconoscimento di autonome aree di irresponsabilità a suo favore<sup>85</sup>, sulla base di una

---

<sup>84</sup> C. cost., sent. n. 377 del 2009, n. 4.3 e 4.4. del cons. in dir., cit. La sentenza si riferisce ad una Regione a statuto speciale, ma la circostanza non rileva ai fini del nostro ragionamento, attesa la equiparazione tra i due tipi di Regione in ordine all'istituto in esame.

<sup>85</sup> Sulle proposte di riforma del quarto comma dell'art. 122 Cost., nel senso dell'estensione della prerogativa dell'insindacabilità anche ai membri della Giunta regio-

corretta valutazione del nesso tra potere e responsabilità nella funzione di governo della Regione. Scelta successivamente confermata con la sent. n. 279 del 2008<sup>86</sup>.

Come è noto, la Corte costituzionale aveva avuto modo di pronunciarsi sulla portata soggettiva della prerogativa di cui al co. 4 dell'art. 122 Cost. già a partire dagli anni settanta: se, in un primo momento, essa aveva escluso che ai membri della Giunta regionale potesse riconoscersi un'immunità per voti dati ed opinioni espresse ulteriore rispetto a quella spettante loro in forza del mandato consiliare – negando che le attività coperte dall'immunità potessero essere rappresentate da funzioni svolte in qualità di membri dell'organo titolare della funzione esecutiva, poiché in contrasto «sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la ratio dell'istituto»<sup>87</sup> – in un secondo momento la Corte estendeva la prerogativa dell'insindacabilità anche ai membri della Giunta, benché solo in riferimento all'esercizio della funzione di iniziativa legislativa, in ragione dello «speciale rapporto di compenetrazione» sussistente tra Giunta e Consiglio ai sensi dell'allora vigente co. 5 dell'art. 122 Cost.<sup>88</sup>. In quella pronuncia si affermava che tanto le attività poste in essere dal consigliere regionale quanto quelle riconducibili al membro della Giunta regionale godono dell'immunità prevista dall'art. 122, co. 4, Cost., in quanto «tutti partecipanti, ad eguale titolo, all'eserci-

---

nale, nel corso dei lavori preparatori della l. cost. n. 1 del 1999, si veda M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., p. 182 e ss.

<sup>86</sup> C. cost., sent. n. 279 del 2008, n. 4 del cons. in dir., cit., p. 3141.

<sup>87</sup> C. cost., sent. n. 81 del 1975, n. 4 del cons. in dir., cit., p. 787, con nota di G. LONG, *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, pp. 1077 e ss., spec. pp. 1086-89. In senso adesivo si era pronunciata anche R. TOSI, *Nota*, in *Le Regioni*, 3-4/1975, p. 763. L'indirizzo era successivamente confermato da C. cost., sent. n. 183 del 1981, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1981, pp. 1807 ss., su cui C. ZUCCARO, *Immunità penale dei consiglieri regionali e sospensione dai pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1982, pp. 2412 e ss. Ma si veda pure G. MOR, *La sentenza annullata*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1982, pp. 159 e ss.

<sup>88</sup> C. cost., sent. n. 70 del 1985, n. 5 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1985, pp. 498 e ss. Su questo mutamento giurisprudenziale, G. AZZARITI, *Giurisdizione e politica*, cit., p. 125; D. COLLETTI, *Mutamenti giurisprudenziali in materia di irresponsabilità dei consiglieri regionali*, in *Giur. it.*, 1990, p. 468.



zio della funzione legislativa». Ancora più esplicitamente, poi, la sent. n. 432 del 1994 affermava che «la speciale immunità sanzionata dal quarto comma dell'art. 122 Cost. è destinata a coprire le attività sia dei consiglieri regionali sia del Presidente e dei membri della Giunta regionale»<sup>89</sup>. Tanto nella sentenza del 1985, quanto in quella del 1994, tuttavia, oggetto del conflitto era l'interferenza dell'autorità giudiziaria nella libera esplicazione della funzione legislativa, non in una funzione giuntale tipica ed autonoma rispetto alle funzioni consiliari. L'insindacabilità, dunque, copriva l'esercizio della funzione legislativa anche al di fuori della sfera delle attività consiliari, fino a ricoprire le funzioni esercitate dal consigliere nell'ambito della Giunta, ma sempre a tutela dell'indipendenza del Consiglio e dei suoi membri<sup>90</sup>.

La dottrina accolse con favore la linea interpretativa proposta dalla Corte costituzionale<sup>91</sup>. Non mancarono tuttavia coloro che, muovendo dalla norma di cui all'allora vigente quinto comma dell'art. 122 Cost., ritennero che la Giunta dovesse qualificarsi non come organo autonomo ed in certo modo dialettico rispetto al Consiglio regionale, ma quale commissione consiliare dotata di funzioni esecutive, nell'ambito di un assetto di tipo assembleare della forma di governo regionale, di modo che le funzioni poste in essere dai consiglieri membri della Giunta dovessero essere considerate come una delle modalità di articolazione delle funzioni consiliari tipiche<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> C. Cost., sent. n. 432 del 1994, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1994, pp. 3794 e ss.

<sup>90</sup> in questo senso M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., p. 183, nt. 5, nonché A. AMBROSI, *I consiglieri regionali*, cit., p. 222.

<sup>91</sup> Contro l'estensione della prerogativa dell'insindacabilità ai membri della Giunta regionale si pronunciarono, tra gli altri, S. BARTOLE, *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 24; M. CARLI, *sub artt. 121 e 122*, in *Commentario della Costituzione*, dir. da G. Branca e A. PIZZORUSSO, *Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, Zanichelli, Bologna, 1990, pp. 38-9.

<sup>92</sup> Così A. CASALINUOVO, *Lineamenti di diritto penale regionale*, in *Arch. pen.*, 1971, p. 34, secondo cui «una espressa indicazione degli assessori regionali sarebbe pleonastica»; I. CACCIAVILLANI, *Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti la Giunta regionale*, in *Giust. pen.*, 1973, p. 120, secondo cui «il punto deve ritenersi pacifico»; nonché G. DELOGU, *L'immunità penale dei consiglieri regionali*, cit., p. 661.

Nella sentenza n. 195, la conferma dell'indirizzo ricostruito muove anzitutto da un argomento di carattere testuale, basato sul tenore letterale dell'art. 122, co. 4, Cost., che si riferisce ai soli «consiglieri regionali». Il rilievo del testo, peraltro, è venuto acquisendo un'importanza vieppiù crescente nel trattamento giurisprudenziale della materia delle immunità politiche, in ragione della sua funzionalità ad operazioni di restringimento della portata delle immunità stesse. Alla ricerca di criteri univoci per la demarcazione del confine tra sfera delle attività coperte da immunità e tutela del principio di uguaglianza dinanzi alla giurisdizione, a fronte dell'inflazione della conflittualità tra giurisdizione e classe politica, la Corte ha infatti ripetutamente affermato che il carattere «derogatorio» ed «eccezionale» delle immunità politiche previste dal Costituente non lascia spazio ad interpretazioni di tipo analogico o estensivo<sup>93</sup>. Sulla base di questo argomento, la Corte era già pervenuta ad escludere l'estensione ai consiglieri regionali del requisito dell'immunità di cui al co. 2 dell'art. 68 Cost.<sup>94</sup>.

In linea con questo modello argomentativo, la recente sent. n. 200 del 2008 della Corte costituzionale ha affermato che «la

---

<sup>93</sup> Così, nettamente, G. VASSALLI, *Punti interrogativi*, cit., p. 203. Diversamente, G. DELOGU, *L'immunità penale*, cit., p. 660, secondo cui «il divieto interpretativo colpisce, per le norme eccezionali, l'estensione analogica, ma non l'interpretazione estensiva». Sul punto, diffusamente, P. COSTANZO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettive*, in *Quad. reg.*, 3/1985, spec. p. 1019; G. PITRUZZELLA, *Aspetti problematici della giurisprudenza della Corte costituzione sull'ambito di estensione della prerogativa dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122 comma 4° Cost.*, in *Cass. pen.*, 1985, p. 1760; E. ROSSI - V. CASAMASSIMA, *Immunità parlamentari*, cit., p. 2919.

Unico neo, nella linea di contenimento degli spazi dell'immunità dalla giurisdizione, è la sent. n. 148 del 1983 (in *Giur. cost.*, 1983, pp. 846 e ss.), con cui la Corte dichiarava conforma a Costituzione la previsione legislativa dell'insindacabilità dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura, con argomenti opposti a quelli su cui fonda la tesi della eccezionalità delle immunità politiche.

<sup>94</sup> C. Cost., sent. n. 66 del 1964, cit. A favore dell'estensione dell'immunità penale anche ai consiglieri regionali si era pronunciato, come è noto, il solo F. COSSIGA, *I membri dei consigli regionali godono dell'inviolabilità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, pp. 649 e ss.

norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.»<sup>95</sup>.

Nelle argomentazioni della Corte è dato riscontrare un contributo di estremo rilievo alla ricostruzione del regime di responsabilità del vertice dell'esecutivo regionale: a fronte della marginalizzazione, all'interno della forma di governo regionale, degli strumenti elaborati nel contesto delle forme di governo parlamentari allo scopo di sanzionare la responsabilità politica dell'esecutivo, e della progressiva affermazione di dinamiche della responsabilità politica proprie dei contesti istituzionali plebiscitari, si determina una riespansione del principio generale di responsabilità giuridica nell'esercizio della funzione di governo<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> C. cost., sent. n. 200 del 2008, n. 3 del cons. in dir., cit., p. 2273, censurando dunque la legge regionale calabrese istitutiva della Consulta di garanzia statutaria nella parte in cui attribuiva la garanzia dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle proprie funzioni anche ai membri della Consulta stessa.

In sintonia con questo indirizzo anche la sentenza della Corte costituzionale n. 352 del 2008 (n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2008, pp. 3892 e ss.), con la quale la Corte ha rigettato il ricorso della Regione Sicilia con cui si lamentava l'incostituzionalità della normativa sulle cause di sospensione dalla carica di deputato e Presidente regionale alla luce della posizione acquisita dal Presidente nella nuova forma di governo regionale. Sul valore di questa pronuncia rispetto all'espansione del principio di responsabilità dei pubblici poteri si vedano le osservazioni assai condivisibili di C. SALAZAR, *Il Presidente della Regione Sicilia ... «tra color che sono sospesi» (in margine a Corte cost., sent. n. 352 del 2008)*, *ivi*, pp. 3901-2.

<sup>96</sup> La Corte costituzionale aveva in diverse occasioni affermato la valenza di un principio generale di responsabilità nell'esercizio delle funzioni di governo, ricavandolo, in particolare, da una lettura comprensiva dell'art. 28 Cost. Così: C. cost., sent.

Non vi è dubbio, tuttavia, che la funzione del tutto peculiare ed il nuovo rilievo che il Presidente della Giunta regionale

---

n. 154 del 2004, n. 5 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2004, p. 1604. Ma si vedano anche le risalenti ma importantissime C. cost., sent. n. 4 del 1965, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1965, p. 29 (con ampia nota di G.B. VERBARI, *Un anacronismo costituzionalmente illegittimo: l'istituto della garanzia amministrativa*) che dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'istituto della «garanzia amministrativa», per contrasto con gli artt. 3 e 28 Cost., e C. cost., sent. n. 69 del 1985, n. 6 del cons. in dir., cit., p. 495, dove si afferma un «principio di responsabilità per gli atti compiuti, che informa tutta l'attività amministrativa (artt. 28 e 113 Cost.).

Con riferimento alle «alte cariche dello Stato», in particolare, la Corte ha di recente affermato che il pur apprezzabile interesse al «sereno svolgimento delle rilevanti funzioni» di loro competenza deve essere tutelato «in armonia con i principi fondamentali dello Stato di diritto», alle cui origini si pone il prevalente «principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione» (C. cost., sent. n. 24 del 2004, nn. 4 e 6 del cons. in dir., cit., p. 389, con note adesive di L. ELIA, *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, cit., spec. p. 396, e S. STAMMATI, *Una decisione condivisibile messa in forse da un impianto argomentativo perplessa e non persuasivo*, cit., pp. 398 e ss.). Una giurisprudenza ora confermata da C. cost., sent. n. 262 del 2009, n. 7.3 del cons. in dir., cit.).

Pertanto, dinanzi all'affermazione della regola generale della responsabilità, le immunità degli organi costituzionali acquisiscono natura eccezionale, la cui *ratio* deve essere ricostruita sulla base della individuazione delle specifiche ragioni di pregio costituzionale che le garanzie in parola mirano a tutelare. Così V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 617; F. SORRENTINO, *Tra immunità e privilegi*, cit., p. 1; L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in ID., (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova, 2001, pp. 20-1, che individua nella responsabilità dei detentori di potere «un principio supremo dell'ordinamento, che nel suo nucleo essenziale non può essere intaccato neppure con legge di revisione costituzionale». E d'altronde, M. VOLPI, *Responsabilità e immunità*, cit., p. 25, osserva che «la regola per cui la responsabilità segue il potere rappresenta anche uno dei principali fattori di discriminazione tra Stato democratico e Stato autocratico». Si veda pure L. ELIA, *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, cit., p. 398, secondo cui è proprio del «diritto comune delle democrazie di tipo occidentale contemporaneo la responsabilità di chi ricopre le più alte cariche dello Stato», nonché ID., *Il Presidente iracondo e i limiti delle sue responsabilità*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 1611: «... in un ordinamento davvero democratico ... ad accrescimento di poteri dovrebbe corrispondere un incremento di responsabilità», e F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 2: «Negli ordinamenti democratici contemporanei vale il principio secondo cui di tanto si estende la responsabilità di quanto si estende il potere politico e viceversa».

Diversamente, sulla scia di V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentare e organi sovrani*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, pp. 27 e ss., G. GUARINO, *Il presidente della Repubblica*

assume nell'organizzazione del pluralismo politico e nella prospettazione di visioni di sintesi nella comunicazione politica in ambito regionale, imponga una riconsiderazione delle modalità di protezione della sua attività di comunicazione politica, nell'esercizio della quale egli potrebbe venirsi a trovare in una paradossale posizione sfavorevole rispetto ad avversari e contendenti politici, eventualmente assistiti da più o meno estese immunità riconosciute loro dalla Costituzione<sup>97</sup>.

Nonostante il cumulo delle cariche di Presidente della Giunta e consigliere – previsto dal regime transitorio di cui all'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 e confermato nella normativa statutaria ed elettorale –, il Presidente appare infatti sostanzialmente sguarnito della possibilità di far valere il requisito dell'insindacabilità, che pure gli spetterebbe relativamente all'esercizio della funzione consiliare, in ragione della inevitabile e fisiologica contrapposizione dialettica che si viene a determinare tra Consiglio e Presidente alla luce dell'attuale assetto della forma di governo regionale, tale che il Presidente della Giunta-consigliere finisce per svolgere la propria attività politica ed istituzionale senza riscontri in atti tipici consiliari, imposti dalla Corte al fine di valutare la sussistenza del nesso tra attività insindacabili e funzione consiliare.

Allo scopo della configurazione di una più efficace tutela della libertà di comunicazione politica del titolare della carica di Presidente della Giunta potrebbe non bastare l'applicazione di un più ampio margine di tolleranza nella valutazione giurisdizionale dei limiti della responsabilità nell'esercizio del diritto di manifestazione del pensiero nell'ambito della comunicazione politica, secondo quanto è venuta affermando, con giurisprudenza

---

*italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 903 e ss., affermava che «il principio generale del nostro ordinamento ... è quello della pluralità dei centri irresponsabili» (p. 922), e che il regime comune degli organi costituzionali in un sistema pluralistico è quello della reciproca irresponsabilità» (p. 925).

<sup>97</sup> Coglie questa esigenza pure F. BAILO, *L'insindacabilità dei consiglieri regionali tra riforme regionaliste e giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4/2008, pp. 979 e ss.

viepiù consolidata, tanto la Cassazione<sup>98</sup> quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>99</sup> rispetto a *leaders* politici investiti di funzioni rappresentative ed istituzionali, sulla base di una corretta identificazione del rapporto tra funzione di rappresentanza politica e comunicazione politica. Allo scopo di una maggiore protezione della funzione di rappresentanza politica del Presidente della Giunta appare necessario, piuttosto, un temperamento del criterio del nesso funzionale rispetto alla protezione di attività politiche, essenziali allo sviluppo della dialettica democratica, che per loro natura si svolgono al di fuori delle forme tipiche dell'attività consiliare<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Nella Cassazione penale si è ormai consolidato un indirizzo – prefigurato già negli anni ottanta e fondato su di una corretta distinzione tra giudizio di fatto e di valore – per cui l'esercizio del diritto di critica politica configura una scriminante, *ex art.* 51 c.p., dei reati di ingiuria e diffamazione (sempre che sussista un limite di contenenza) e legittima toni più aspri, valutazioni più offensive della personalità privata e pubblica dell'uomo politico, nonché un linguaggio più colorito, «nel preminente interesse generale al libero svolgimento della vita democratica». Così Cass. pen., sez. V, 2.10.2001. Ma v. anche – tra le pronunce più recenti – Cass. pen., sez. V, 15.3.2001; Cass. pen., sez. V, 4.12.2002; Cass. pen., sez. V, 24.4.2003; Cass. pen., sez. V, 16.11.04 e Cass. pen., sez. V, 4.5.2006. *Contra*, ma isolatamente, Cass. pen., sez. I, 10.6.2005. Sul punto, A. BEVERE - A. CERRI, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 247-253.

<sup>99</sup> Nella giurisprudenza della Cedu è massima consolidata che «i limiti della critica ammissibile sono più ampi rispetto ad un uomo politico che agisce nella sua qualità di personaggio pubblico» (tra le più recenti, *Jerusalem c. Austria*, 27.2.2001, § 38; *Almeida Azevedo c. Portogallo*, 23.01.07, § 29; *Riolo c. Italia*, 17.7.2008, § 56), e che la libertà di espressione è «di particolare importanza per i rappresentanti eletti dal popolo, che rappresentano l'elettorato, prestano attenzione alle sue preoccupazioni e difendono i suoi interessi» (*Castells c. Spagna*, 23.4.1992, § 42; *Lombardo ed altri c. Malta*, 24.4.2007, § 53).

<sup>100</sup> Nel senso di P. RIDOLA, *L'insindacabilità parlamentare tra «nesso funzionale» e «libertà politica» delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 1999, pp. 3667 e ss. spec. p. 3673. Ma si veda pure ID., *Le «parole della politica» e l'insindacabilità parlamentare. Nota alla sentenza n. 120 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2004, spec. pp. 1222-3. Nello stesso senso, ora, G. REPETTO, *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 801.

## CAPITOLO TERZO

### LE TRASFORMAZIONI DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA NEGLI ORDINAMENTI REGIONALI

SOMMARIO: 1. La competenza in materia elettorale e la composizione del sistema delle fonti statali e regionali. – 2. La competenza in tema di inleggibilità e incompatibilità. – 3. Cenni sul divieto di terzo mandato alla presidenza della Giunta. – 4. I sistemi elettorali regionali. – 5. Questioni dibattute della legislazione elettorale di contorno: *a)* elezioni primarie; *b)* parità di *chances* tra generi. – 6. Forme e strumenti della partecipazione politica in ambito regionale.

#### 1. *La competenza in materia elettorale e la composizione del sistema delle fonti statali e regionali*

Nell'analisi delle principali innovazioni riscontrabili nell'organizzazione giuridica del rapporto di rappresentanza politica, prenderemo anzitutto in considerazione la disciplina del sistema elettorale: da un lato, tale normativa continua a rappresentare, pure in contesti interessati dall'emersione di forme alternative di rappresentanza politica e dialogo tra istituzioni e società civile, la spina dorsale del rapporto di rappresentanza politica; dall'altro lato, il transito della competenza in materia elettorale alla legislazione concorrente ha aperto spazi alle singole Regioni per l'innovazione della legislazione elettorale.

Prima di analizzare i contenuti della legislazione adottata in materia a livello statale e regionale, conviene però soffermarsi sulle numerosi questioni inerenti l'assetto delle competenze normative in materia: alla luce dell'attuale impianto costituzionale,

infatti, legge statale, statuto e legge regionale sono chiamati a comporsi mediante un meccanismo che riserva allo statuto la scelta fondamentale tra elezione diretta ed elezione indiretta del Presidente della Giunta, alla legge dello Stato l'indicazione della normativa di principio sul «sistema di elezione» degli organi regionali, alla legge regionale la disciplina di attuazione dello stesso<sup>1</sup>.

La Corte costituzionale ha offerto un contributo determinante alla chiarificazione dei numerosi nodi interpretativi aperti dalla normativa costituzionale. Essa ha anzitutto risolto alcune questioni di carattere preliminare: chiamata a pronunciarsi su talune leggi regionali recanti diverse discipline in materia elettorale, del regime di *prorogatio* del Consiglio regionale e di altri profili attinenti alla elezione ed alla durata dell'organo consiliare, adottate in una fase precedente all'emanazione della legge elettorale cornice in tema di sistema elettorale regionale, con la pronuncia n. 196 del 2003 essa ha affermato l'applicabilità della disciplina elettorale posta dalla l. n. 108 del 1968 – come modificata dalla successiva l. n. 43 del 1995 e richiamata dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 – fino all'entrata in vigore della legislazione regionale competente, in forza del principio di continuità<sup>2</sup>, già utilizzato dalla Corte per la soluzione di numerose questioni emerse dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001<sup>3</sup>. La

---

<sup>1</sup> In realtà, la dottrina ha prevalentemente criticato la scelta di scorporare la disciplina del sistema elettorale degli organi regionali delle Regioni ad autonomia ordinaria dallo statuto, in ragione della inscindibilità teorica e pratica della disciplina del sistema elettorale dal modello istituzionale complessivo. Per tutti, A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali*, cit., p. 1071, che parla di «malfermo utilizzo delle tecniche di normazione».

<sup>2</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2003, p. 1501, con *nota redazionale* di G. D'ALESSANDRO, *ivi*, p. 1509, assai diffusa sul punto. Si veda pure, adesivamente, A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, pp. 1269 e ss.

<sup>3</sup> Sul punto, A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 92. Circa le diverse modalità di composizione della normativa risultante dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999, dai nuovi statuti e dalle nuove leggi elettorali, specie di fronte all'ipotesi di adozione da parte della Regione di un nuovo statuto, ma non di una nuova legge elettorale, F. DRAGO, *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra art. 5 (legge cost. n. 1/99), statuti regionali e leggi elettorali*, in *federalismi.it*, 3/2004.



Corte ha quindi precisato che, benché l'esercizio da parte delle Regioni della competenza legislativa in tema di sistema elettorale non sia, al pari di ogni altra materia rimessa alla competenza legislativa concorrente, subordinato alla previa adozione della legge statale contenente i principi fondamentali della materia, potendo questi essere ricavati dalla legislazione statale vigente<sup>4</sup>, ciononostante assai esigui sono i margini di intervento della legge regionale nella fase precedente all'adozione del nuovo statuto, poiché l'assenza della scelta, che a quella fonte compete, della modalità di elezione del Presidente, rende pienamente efficace la normativa transitoria già più volte menzionata<sup>5</sup>.

In merito alla distinzione delle competenze rispettive di statuto e legge statale, la Corte ha poi affermato che spetta allo statuto la disciplina dell'eventuale regime di *prorogatio* degli organi regionali<sup>6</sup>, anche nell'ipotesi in cui lo scioglimento degli organi regionali discenda dall'annullamento delle elezioni<sup>7</sup>, ad ecce-

---

<sup>4</sup> Nello stesso senso anche la successiva sent. n. 201 del 2003, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2003, p. 1544, con note di L. BUFFONI, *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, Statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 1548 e ss.; A. LONGO, *Qualche osservazione a margine della sent. n. 201/03: una questione di principi(o)*, in *Giur. it.*, 2004, pp. 933-938, e D. NARDELLA, *L'incompatibilità alla carica di consigliere regine: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2004, pp. 146 e ss. Sul punto, diffusamente, A. STERPA, *Commento all'art. 1*, in B. CARAVITA DI TORITTO (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., pp. 2-4.

<sup>5</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, n. 4 del cons. in dir., cit., p. 1501. Efficacemente A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., p. 1271: «La legge regionale si trova come accerchiata».

<sup>6</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, n. 13 del cons. in dir., cit., p. 1507.

<sup>7</sup> A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., p. 1278: «È evidentemente una soluzione di compromesso: qui la Corte non solo ammette implicitamente l'annullamento giurisdizionale delle operazioni di voto per le elezioni regionali, ma affida la competenza a disciplinare l'esercizio delle funzioni regionali fino a nuove elezioni alla potestà statutaria, precisando che ciò deve avvenire nel rispetto dei limiti che la Regione incontra per effetto della competenza esclusiva statale in materia di giurisdizione (art. 117.2, lett. *l*), Cost.)».

Così decidendo, la Corte sconfessava l'operato del Governo nelle vicende che condussero all'annullamento delle elezioni in Molise (TAR Molise, n. 58 del 2001; Cons. St., sez. V, n. 3212 del 2001) ed alla soluzione transitoria che venne in quel caso

zione dell'ipotesi di scioglimento del Consiglio o rimozione della Giunta o del Presidente disposti con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi del primo comma dell'art. 126 Cost., trovando applicazione, in quest'ultimo caso, la normativa statale<sup>8</sup>. Sempre allo Statuto spetta la determinazione del numero dei Consiglieri regionali<sup>9</sup>. Distinguendo, poi, la competenza dello statuto da quella della legge regionale, la Corte ha altresì affermato che spetta allo statuto l'indicazione del termine per la prima seduta del Consiglio<sup>10</sup>, mentre residua in capo alla competenza della legge regionale la disciplina di dettaglio del procedimento di elezione degli organi regionali<sup>11</sup>, nel rispetto dei principi fondamentali posti con legge dello Stato.

Benché la giurisprudenza riportata abbia seguito un approccio casistico, rifiutando di procedere ad un inquadramento generale del riparto di competenze tra fonti in tema di sistema elettorale, appare comunque possibile trarre alcune conclusioni circa la «posizione» dello statuto regionale rispetto alle altre fonti considerate: esso deve limitare il proprio raggio d'azione alla scelta del sistema elettorale del Presidente della Giunta ed alla disciplina dei profili attinenti alle caratteristiche strutturali del man-

---

individuata (d.p.r. 16 luglio 2001, recante «Disposizioni per assicurare il compimento di atti urgenti e improrogabili da parte della Regione Molise»). Sul punto, E. CANTANO, *Alcune considerazioni sull'annullamento delle elezioni in Molise*, in *Nomos*, 3/2001, spec. p. 134 e G. TARLI BARBIERI, *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 1/2002, pp. 269 e ss.

<sup>8</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, n. 13 del cons. in dir., cit., p. 1508: «Non potendosi supporre che resti nella disponibilità della Regione disporre la proroga dei poteri di organi sciolti o dimessi a seguito di gravi illeciti, o la cui permanenza in carica rappresenti un pericolo per la sicurezza nazionale». A. MORRONE, *Sistema elettorale*, cit., p. 1277.

<sup>9</sup> C. cost., sent. n. 3 del 2006, nn. 3.2 e 3.3. del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2006, pp. 33 e ss., dove peraltro, sulla premessa della competenza statutaria in materia, si avanza uno scrutinio della legge elettorale regionale rispetto al parametro interposto rappresentato dallo statuto.

<sup>10</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, n. 10 del cons. in dir., cit.

<sup>11</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, nn. 6 e 9 del cons. in dir., cit., nonché C. cost., sent. n. 2 del 2004, n. 4 del cons. in dir., cit. G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale*, cit., p. 58, riconduce alla competenza statutaria la disciplina dell'indizione delle elezioni regionali.

dato degli organi elettivi, senza interferire nel campo del sistema elettorale consiliare e della legislazione elettorale di contorno<sup>12</sup>. In caso contrario, d'altronde, esso finirebbe per risultare condizionato dai principi fondamentali posti dalla legge statale, rischiando di subire fenomeni di disapplicazione in caso di incompatibilità con principi fondamentali mutati nel tempo<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> C. cost., sent. n. 2 del 2004, n. 8 del cons. in dir., cit., p. 33, afferma una netta divisione di competenze tra legge statale, regionale e statuto: «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». In particolare, sulla distinzione tra ambiti di competenza della legge statale *ex art.* 122, co. 1, Cost. e statuto regionale, la medesima sentenza afferma che «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 quelle stesse materie».

Se ne deduce che norme di principio, presenti in taluni statuti, volte a garantire la rappresentanza di ogni Provincia nel Consiglio regionale, sono da ritenere illegittime, ancorché non impugnate dal Governo, o comunque inefficaci (st. Calabria, art. 38, co. 1, lett. *d*); st. Lazio, art. 19, co. 2; st. Lombardia, art. 12, co. 3). E d'altronde – come afferma M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari e materia elettorale*, in *Quad. reg.*, 3/2005, p. 697 – tali norme sono formulate in modo tanto generico che appare impossibile derivarvi alcun contenuto prescrittivo. Laddove invece la formulazione apparve più stringente, come nel caso della prima delibera statutaria ligure (art. 14, co. 2), che prevedeva la rappresentanza proporzionale di ogni Provincia in seno al Consiglio regionale «proporzionalmente alla popolazione residente», il Governo impugnò la relativa norma, poi decaduta nella successiva delibera statutaria. Sulla vicenda, I. CARLOTTO, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie tra Governo, Corte costituzionale e Consigli regionali: il caso ligure e il caso abruzzese*, in *Le Regioni*, 1/2006, pp. 199 e ss.

Anche l'art. 63, co. 1, st. Umbria va censurato, perché, spingendosi a dettare norme sull'uso della scheda e sui rapporti tra voto di lista e voto al candidato Presidente, invade la competenza legislativa regionale e/o di principio statale.

<sup>13</sup> Segnala questo pericolo R. TOSI, *Le «leggi statutarie»*, cit., p. 52. Non vi conferisce rilievo, invece, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., p. 273, che sostiene esistere uno spazio per lo statuto regionale «quantomeno a livello di principi fondamentali, purché essi siano compatibili con quelli dettati dalla legge n. 165 del 2004». Ma Cosulich muove dalla premessa che i rapporti tra statuto e legge regionale non siano improntati alla separazione di competenze, e dalla considerazione che le riserve di legge regionale debbano essere interpretate come riserve alle fonti regionali in genere: ne deriva questo castello di carte di principi fondamentali di primo

Più problematica la demarcazione delle competenze di legge statale e legge regionale nella materia. Secondo la più autorevole dottrina, la nozione di «sistema elettorale» individua un oggetto che si suddivide in due aree materiali, rappresentate da un lato dalla formula elettorale e dal sistema elettorale in senso stretto, che definiscono il sistema di trasformazione dei voti in seggi e le modalità di espressione del suffragio, dall'altro dalla legislazione elettorale di contorno<sup>14</sup>. Ora, muovendo dalla premessa che la formula «sistema di elezione» utilizzata dall'art. 122, co. 1, Cost., sia diversa e più circoscritta rispetto a quella di «sistema elettorale», ed indichi esclusivamente la determinazione delle modalità di espressione del suffragio, dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi e la conseguente disciplina del procedimento elettorale<sup>15</sup>, la dottrina ha escluso che possa rientrare nella competenza concorrente istituita dall'art. 122, co. 1, Cost. la disciplina della legislazione elettorale di contorno.

Ne deriva che i diversi interventi normativi recanti la disciplina elettorale di contorno saranno attratti ora dalla competenza statale, ora dalla competenza regionale, in funzione delle materie coinvolte<sup>16</sup>. Infatti, benché sia senz'altro vero che la gran parte

---

e secondo livello. Nel senso della apertura a norme statutarie di principio in materia elettorale, a prescindere dalla sua riconduzione alla competenza concorrente, M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale*, cit., p. 448.

<sup>14</sup> F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 1981, spec. pp. 85 e ss.

<sup>15</sup> M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari*, cit., p. 680; ID., *La legge elettorale regionale: istruzioni per l'uso*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Studi in onore di F. Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 307 e ss.; M. ROSINI, *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., p. 495.

Nel senso opposto, per cui la nozione di «sistema di elezione» individua un'area più estesa, comprensiva anche della legislazione elettorale di contorno, M. CARLI - C. FUSARO, *Elezione diretta*, cit., pp. 44 e 105 («l'espressione, in questo caso, nonostante e al di là delle distinzioni dottrinarie, deve intendersi equivalente a quella più ampia di "legislazione elettorale"»); E. STRADELLA, *La «materia elettorale regionale» tra legge regionale ed altre fonti*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007, spec. 136 e ss.

<sup>16</sup> M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari*, cit., p. 681, riconduce senz'altro al co. 4 dell'art. 117 Cost. tutte le materie comprese nella legislazione elettorale di contorno,

della legislazione elettorale di contorno di cui si discute attualmente (elezioni primarie, comunicazione politica, costi delle campagne elettorali, parità di accesso tra i sessi alle cariche elettive, ecc.) coinvolga in via preliminare profili legati alla garanzia del principio di uguaglianza nell'esercizio del diritto di elettorato passivo, e dunque incida direttamente sull'assetto della forma di stato prima ancora che sulla forma di governo della Regione, non è tuttavia corretto dedurre dalla prevalenza di questi profili, in assenza di un apposito titolo competenziale, un'attrazione della competenza in questione da parte della normativa statale<sup>17</sup>. Il legislatore di revisione del 2001 ha voluto riservare allo Stato la sola determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.), e non ogni intervento normativo a vario titolo riguardante la conformazione dei diritti fondamentali<sup>18</sup>. La presenza, nelle materie considerate, di prevalenti profili attinenti alla garanzia di un diritto fondamentale, come quello di elettorato passivo, comporta semmai l'incidenza di vincoli maggiori e più stringenti in capo al legislatore, statale o regionale a seconda della competenza di volta in volta attivata, ed un conseguente scrutinio più severo da parte del giudice delle leggi<sup>19</sup>.

o che comunque esolino dal procedimento elettorale in senso stretto. In questo senso anche A. PERTICI, *Art. 122*, cit., p. 2433.

<sup>17</sup> In questo senso, invece, F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente*, cit., p. 32 («risultano, dunque, esclusi dall'intervento autonomo delle regioni, i settori che si collegano direttamente alla *forma di Stato* ovvero la capacità elettorale attiva e quella passiva ... e la stessa legislazione elettorale di contorno»); G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico*, cit., p. 113; ID., *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in A. CHIARAMONTE - G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 51-3.

<sup>18</sup> M. BELLETTI, *Diritti costituzionali e Regioni*, in R. NANIA - P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, III, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2006, p. 1062.

<sup>19</sup> Così pure M. ROSINI, *La materia elettorale regionale*, cit., p. 498, nonché M. CECCHETTI, *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Esi, Napoli, 2009, p. 11.

Secondo l'indirizzo accolto, pertanto, non pare pregiudizialmente illegittima una legislazione regionale che intenda incidere sull'elettorato passivo, estendendone o restringendone i requisiti soggettivi di esercizio rispetto alla legislazione elettorale nazionale, purché nel rispetto dei principi costituzionali in materia, da ricavare anzitutto dall'art. 3 Cost., ed a tutela di interessi sempre costituzionalmente apprezzabili<sup>20</sup>. Con riferimento alla possibilità di una conformazione regionale dei requisiti per l'esercizio

---

<sup>20</sup> Spiragli per una parziale capacità di conformazione del diritto di elettorato passivo a livello regionale si rinvengono già nella copiosa giurisprudenza costituzionale maturata prima della riforma dell'art. 117 Cost., con riferimento alle Regioni a statuto speciale (sulle quali si vedano A. ANZON, *Leggi regionali e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1985, pp. 58 e ss.; C. PINELLI, *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto in «condizioni ambientali particolari»*, in *Giur. cost.*, 1990, spec. p. 3109; G.E. VIGEVANI, *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 132 e bibl. ivi cit. alla nt. 11). Infatti, dinanzi alla potestà legislativa primaria di alcune di queste Regioni in tema di cause di ineleggibilità ed incompatibilità, nonostante la stentorea affermazione di principio («con un orientamento costante e da tempo consolidato, questa Corte ha dato del diritto di accesso alle cariche elettive, garantito a tutti i cittadini dall'art. 51 Cost., un'interpretazione tendente a massimizzarne la parità di godimento su tutto il territorio nazionale e con riferimento a ogni tipo di elezione, comprese quelle regionali, comunali o locali. [...] Il diritto di elettorato passivo è, infatti, un diritto politico fondamentale che l'art. 51 Cost. riconosce e garantisce a ogni cittadino con i caratteri propri dell'invulnerabilità (ex art. 2 Cost.). Si tratta, pertanto, di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la regione o il luogo di appartenenza». Così C. cost., sent. n. 235 del 1988, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1988, p. 1019), la Corte ha sovente consentito opzioni legislative di conformazione del diritto di elettorato passivo motivate da peculiarità locali. Un indirizzo, quest'ultimo, confermato nella giurisprudenza intervenuta a seguito della riforma costituzionale: tra le altre, C. cost., sentt. n. 288 del 2007, n. 4 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2007, pp. 2838 e ss. (con nota di F. BERTOLINI, *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica della peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*); C. cost., sent. n. 25 del 2008, n. 6 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2008, p. 273 (con nota di D. PARIS, *L'ineleggibilità al Consiglio regionale dei docenti e del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta*, pp. 276 e ss.).

*Contra*, G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico*, cit., p. 116 e M. ROSINI, *La materia elettorale regionale*, cit., p. 502, secondo cui la giurisprudenza riportata non sarebbe estensibile alle Regioni ad autonomia ordinaria.

dell'elettorato attivo, è invece unanimemente ritenuto prevalente il nesso tra diritto di voto, requisiti di cittadinanza e principio di uguaglianza, con la conseguente riserva alla legislazione statale della relativa disciplina.

Con riferimento al settore materiale del procedimento elettorale, esso è transitato alla competenza concorrente tra legge statale e regionale<sup>21</sup>, benché la disciplina introdotta dalla l. n. 165 del 2004 non contenga normativa di principio in proposito. I principi fondamentali cui la legislazione regionale deve attenersi debbono pertanto essere ricavati dal complesso normativo di cui alla l. n. 108 del 1968, con le modifiche introdotte dalla l. n. 43 del 1995, la quale dunque rimane in vigore, anche a seguito dell'entrata in vigore di tutte le leggi elettorali regionali, quantomeno per quelle norme dei Titoli III e IV, sul procedimento ed il contenzioso elettorale, che recano normativa di principio. Ne deriva che la pretesa espressa dalla l. n. 165 di individuare i principi fondamentali nella materia elettorale «in via esclusiva» deve essere fortemente ridimensionata.

La legislazione in tema di procedimento e contenzioso elettorale regionale contenuta nella l. n. 108, come novellata nel 1995, contiene, inoltre, una cospicua normativa di dettaglio. A nostro avviso la vigenza di una parte di tale normativa statale di dettaglio in materia di contenzioso elettorale è destinata a perdurare, poiché insistente su ambiti insuscettibili di transitare nella competenza regionale. In questo specifico settore, infatti, lo spazio a disposizione dell'autonomia legislativa regionale appare ulteriormente circoscritto in ragione della vigenza di un principio generale di affidamento del contenzioso elettorale ad organi della magistratura – da ritenere impermeabili dinanzi ad istruzioni normative regionali miranti alla disciplina delle procedure loro attribuite, stante la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*) –, che impedisce il transito di funzioni

---

<sup>21</sup> Così anche P. MILAZZO, *Una legge regionale sul procedimento elettorale e sulla materia elettorale c.d. di contorno*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali*, cit., p. 153.

inerenti al contenzioso ad appositi organi regionali<sup>22</sup>. La stessa Corte costituzionale, d'altronde, quando ha riconosciuto che il procedimento di elezione del Consiglio è «oggetto divenuto ormai di competenza della Regione»<sup>23</sup>, si esprimeva con riferimento a funzioni inerenti al procedimento elettorale spettanti ad organi amministrativi, mentre le norme in quell'occasione impugnate non procedevano né a spogliare di competenze organi del potere giudiziario, né a disciplinarne le funzioni.

In tema di procedimento elettorale in senso stretto, invece, la legislazione regionale può dispiegare il proprio intervento – non soltanto nella disciplina di profili di stretta applicazione, come l'indizione, le schede, la costituzione dei seggi, le modalità di espressione del voto per particolari categorie di soggetti, i tempi e le modalità di svolgimento dello scrutinio, ecc.<sup>24</sup> –, ma anche per i profili di direzione delle attività inerenti il procedimento elettorale che coinvolgono organi statali appartenenti alla magistratura<sup>25</sup>. Infatti, la Corte costituzionale ha considerato, con giurisprudenza ribadita anche di recente, che quantunque

---

<sup>22</sup> In questo senso, B. CARAVITA DI TORITTO, *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, cit., p. XI; G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico*, cit., p. 116.

<sup>23</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, cit., n. 6 del cons. in dir., p. 1503.

<sup>24</sup> Su questi aspetti, v. P. MILAZZO, *Una legge regionale*, cit., pp. 160 e ss. Più complessa la questione della competenza circa le modalità di presentazione delle liste dei candidati: la materia, fino ad oggi regolata dall'art. 9 della l. n. 108 del 1968, è senz'altro ricompresa nel procedimento elettorale e ben potrebbe transitare nella normativa regionale. Si potrebbe tuttavia obiettare che essa, poiché incidente sull'esercizio del diritto di elettorato passivo, sarebbe da ritenere insuscettibile di una conformazione regionale, per assicurare in maniera rigorosa il principio di uguaglianza richiesto dall'art. 51, co. 1, Cost.

<sup>25</sup> In questo senso G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale*, cit., pp. 50-1, spec. nt. 4, che riporta l'indirizzo espresso dal Ministero dell'Interno, conforme al transito in capo alla competenza regionale della direzione del procedimento elettorale, anche se coinvolgente organi statali.

Le vicende riguardanti le elezioni regionali del marzo 2010 (gli errori ed i vizi nella presentazione delle liste, il decreto-legge n. 29 del 2010, c.d. «salvaliste», le pronunce dei giudici amministrativi che hanno ritenuto non applicabili le norme statali nelle Regioni che avevano adottato la propria legislazione elettorale, le pronunce della Corte costituzionale) confermano il transito di questo ambito materiale alla competenza concorrente.



appartenenti alla magistratura, nell'ambito dello svolgimento di funzioni inerenti al procedimento legislativo gli organi giudiziari vanno considerati come svolgenti funzioni amministrative e non giurisdizionali<sup>26</sup>. È altresì possibile che la legislazione regionale decida di affidare funzioni relative al procedimento elettorale regionale ad organi amministrativi regionali, sostituendoli agli organi giurisdizionali individuati dalla legislazione statale<sup>27</sup>.

Ai sensi della l. cost. n. 2 del 2001, nelle Regioni ad autonomia speciale la materia della legislazione elettorale è riservata alla legge regionale con pienezza di competenza<sup>28</sup>, mentre, sulla base dell'ambigua formulazione dei testi originari dei rispettivi statuti, essa era stata perlopiù interpretata come competenza di tipo concorrente. Resta fermo il vincolo più stringente previsto a carico di questa fonte, del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, ampiamente presenti in materia elettorale tanto a livello costituzionale quanto a livello della legislazione ordinaria.

## 2. *La competenza in tema di ineleggibilità e incompatibilità*

L'art. 122, co. 1, Cost. attribuisce alla competenza concorrente di legge statale e legge regionale la previsione della cause di incompatibilità ed ineleggibilità del Presidente, degli altri membri della Giunta e dei consiglieri regionali<sup>29</sup>. Il secondo comma

---

<sup>26</sup> Da ultimo, C. cost., sent. n. 164 del 2008, n. 2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2008, pp. 1976 e ss. Ma si vedano anche C. cost., sentt. n. 216 del 1972 (nel cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1972, pp. 2311 e ss.) e n. 387 del 1996 (n. 2.1 e 2.2 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1996, pp. 3600 e ss., con nota di F. RIGANO, *Rimane chiusa la porta della Corta costituzionale agli organi che non esercitano la giurisdizione*). In queste sentenze si è negato che tali organi, nell'ambito dello svolgimento delle rispettive competenze interne al procedimento elettorale o di controllo delle campagne elettorali, siano legittimati a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale, difettando i caratteri formali e sostanziali della giurisdizione.

<sup>27</sup> M. ROSINI, *La materia elettorale regionale*, cit., p. 510.

<sup>28</sup> R. TOSI, *Le «leggi statutarie»*, cit., p. 51.

<sup>29</sup> Sul punto, C. cost., sent. n. 201 del 2003, cit., n. 4 del cons. in dir., p. 1544. L. BUFFONI, *La disciplina regionale*, cit., p. 1557: «L'effetto "netto" della pronuncia *de qua* pare, dunque, l'assoggettamento della potestà legislativa regionale di cui all'art. 122, comma 1, a penetranti limiti di principio e la compressione della possibilità per la

del medesimo articolo inoltre prevede in via diretta alcune incompatibilità di rilievo.

La scelta di escludere una competenza statutaria sulle incompatibilità interne agli organi regionali appare sotto molti profili discutibile, poiché compromette in misura eccessiva la disponibilità della scelta sulla forma di governo regionale<sup>30</sup>. La Corte costituzionale ha tuttavia escluso una lettura della norma, che era stata avanzata nell'intento di ricondurre allo statuto parte della competenza in materia, circoscritta alle sole incompatibilità tra cariche politiche regionali e funzioni svolte a livello extraregionale, includendo invece nella materia ivi prevista anche la previsione di un'eventuale incompatibilità tra assessore e consigliere regionale – peraltro non prevista come obbligatoria dalla legge statale di principio – cassando per incompetenza le norme statutarie umbra ed emiliana che, invece, la prevedevano<sup>31</sup>.

---

Regione di differenziare la disciplina in ragione delle specificità locali». Per una ricostruzione generale, N. LUPO, *Incidibilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali*, cit., pp. 49 e ss.

<sup>30</sup> M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari*, cit., p. 695: «Alla luce del particolare carattere di tale forma di incompatibilità, attinente a quei rapporti fra gli organi della Regione che ne qualificano la forma di governo, ... l'ipotesi della disciplina statutaria dell'incompatibilità fra consigliere e assessore non sembrava improponibile».

In dottrina, a favore di una competenza statutaria in tema di incompatibilità interne, si erano espressi M. CARLI - C. FUSARO, *Elezioni dirette*, cit., p. 89, nt. 5; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, cit., p. 506; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., pp. 277 e ss.; R. TOSI, *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 6/2000, pp. 971 e ss.; L. BUFFONI, *La disciplina regionale*, cit., pp. 1559-1560. Nel senso dell'esclusione di una competenza statutaria, invece, N. ZANON, *Su un'ipotesi di temporanea «sospensione» del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, 5/2000, pp. 903 e ss.; T. GROPPI, *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2000, p. 449.

<sup>31</sup> C. cost., sentt. 378 e 379 del 2004, rispettivamente ai n. 8 e 10 del cons. in dir., cit., pp. 4131 e 4181: «Le scelte in tema di incompatibilità fra incarico di componente della Giunta regionale e di consigliere regionale possono essere originate da opzioni statutarie in tema di forma di governo della Regione, [ma...] il riconoscimento nell'art. 123 della Costituzione del potere statutario in tema di forma di governo regionale è accompagnato dalla previsione dell'art. 122 della Costituzione, e quindi la disciplina dei particolari oggetti a cui si riferisce espressamente l'art. 122 della Costituzione sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

Rimane invece vigente, anche in ragione della mancata impugnazione governativa, la norma dello statuto toscano che prevede che in caso di nomina assessorile il consigliere sia sostituito da un supplente<sup>32</sup>. Il rinvio alla legge contenuto nella norma statutaria in commento – ora inserita in identico testo anche nello statuto calabrese con la l.r. n. 3 del 2010 – ha convinto il Governo a non promuoverne il giudizio di legittimità, benché la disciplina appaia già ampiamente dettata in sede statutaria ed avrebbe quindi meritato il medesimo trattamento riservato alle norme statutarie emiliana ed umbra<sup>33</sup>. La recente legge toscana n. 50 del 2009 ha ora modificato la legge elettorale n. 25 del 2004, trasformando la mera «supplenza» del consigliere nominato assessore in una vera e propria «decadenza»<sup>34</sup>: in questo modo, la legge regionale si è riappropriata della disciplina della materia, risultando tuttavia in contrasto con la norma statutaria.

Nelle Regioni ad autonomia speciale, la disciplina delle incompatibilità così come quella dell'ineleggibilità è interamente attratta dalla legge regionale approvata con procedimento aggravato. Di conseguenza, opzioni statutarie come quelle precedente-

---

Nel caso deciso con la pronuncia n. 378, relativo alla norma dello statuto Umbria, peraltro, la soluzione che era stata prospettata prevedeva la surroga del consigliere nominato assessore con un consigliere supplente, che sarebbe rimasto in carica solo fintanto che non fosse cessata la funzione assessorile del consigliere titolare. Circa le censure di incostituzionalità che possono essere mosse contro questa soluzione, che sembra essere stata presa in considerazione da altre Regioni nella prospettazioni delle relative leggi elettorali, esattamente, N. ZANON, *Su un'ipotesi*, cit., pp. 913 e ss., e D. CODUTI, *Incompatibilità «interne» e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e («casuali») ricorsi governativi*, in *Nuove Autonomie*, 6/2005, pp. 978-9.

<sup>32</sup> Art. 35, co. 3, st. Toscana: «La nomina ad assessore comporta la sospensione di diritto dall'incarico di consigliere regionale e la sostituzione con un supplente, secondo le modalità previste dalla legge elettorale regionale». Su questa previsione, F. SCIOLA, *Ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Consiglio e della Giunta regionale. Appunti in tema di esercizio delle competenze regionali*, in *Parl. Reg.*, 11/2004, p. 102.

<sup>33</sup> Critiche in gran parte condivisibili, in questo senso, in D. CODUTI, *Incompatibilità «interne»*, cit., p. 981.

<sup>34</sup> Cfr. art. 2, co. 5, l.r. n. 50 del 2009 Toscana.

mente commentate in tema di incompatibilità tra assessore e consigliere<sup>35</sup>, surroga del consigliere nominato assessore e divieto del terzo mandato presidenziale<sup>36</sup>, sono senz'altro di competenza della legge statutaria di governo.

### 3. *Cenni sul divieto di terzo mandato alla presidenza della Giunta*

La sent. n. 2 del 2004 della Corte costituzionale ha anche affermato che l'eventuale previsione del divieto di terzo mandato consecutivo per la carica di presidente della Giunta regionale non spetta allo statuto, ma alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla legge statale, in ragione della sua collocazione tra i casi di ineleggibilità, di cui all'art. 122 Cost.<sup>37</sup>. Il divieto di terzo mandato non era previsto nella legisla-

---

<sup>35</sup> La l.pr. Trento n. 2 del 2003 consente un massimo di tre assessori esterni al Consiglio, e prevede l'incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere (art. 8, co. 3), mediante il sistema della surroga. Secondo l'art. 15, co. 5, l.r. Friuli Venezia Giulia n. 17 del 2007 e l'art. 3, co. 3, l.r. Valle d'Aosta n. 21 del 2007, non può essere nominato assessore chi ha ricoperto consecutivamente detta carica per due legislature.

<sup>36</sup> Il divieto di terzo mandato consecutivo del Presidente è previsto in tutte le Regioni ad autonomia speciale che adottano l'elezione diretta.

<sup>37</sup> C. cost., sent. n. 2 del 2004, cit., n. 8 del cons. in dir., p. 33: «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 pariorordinate: 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». Critico nei confronti di questa decisione G. TARLI BARBIERI, *La materia elettorale*, cit., p. 61: «In effetti, i limiti alla rielezione hanno una ratio del tutto diversa da quella tipica delle usuali cause di ineleggibilità, riguardando non il rapporto tra il candidato e il corpo elettorale, ma le relazioni tra gli organi politici regionali: ciò che è proprio della forma di governo». Così pressoché tutta la dottrina: tra gli altri, B. CARAVITA DI TORITTO, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, pp. 323 e 335; A. POGGI, *L'autonomia statutaria delle*

zione elettorale riformata nel 1995, che pure aveva veicolato nell'ordinamento un'elezione sostanzialmente diretta del Presidente della Giunta. A causa di questa lacuna, ed in ragione dell'impossibilità di considerare formalmente diretta l'elezione presidenziale prima del 1999, taluni Presidenti di Giunta hanno potuto ricoprire tale funzione per più di due mandati consecutivi<sup>38</sup>.

Ora, l'art. 2, co. 1, lett. f), della l. n. 165 del 2004 prevede, tra i principi fondamentali in materia di ineleggibilità alla carica di Presidente della Giunta regionale, la «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Rimane tuttavia oggetto di dubbi se detto principio fondamentale possa trovare applicazione anche in quelle elezioni regionali che, in assenza di una normativa elettorale regionale, continuano a svolgersi sulla base della legislazione statale previgente. La soluzione tecnicamente più precisa, che esclude l'applicabilità del principio fondamentale in assenza della appropriazione regionale della disciplina della materia, finisce tuttavia per avallare una pratica fraudolenta, che consente ai Presidenti di alcune Regioni che altrimenti verserebbero in condizioni di non candidabilità di ripresentare la propria candidatura, mercè la mancata approvazione della legge elettorale da parte di un Consiglio regionale compiacente.

A nostro avviso, il limite al numero dei mandati consecutivi per le cariche monocratiche di governo deve essere considerato un principio generale di organizzazione in ogni democrazia com-

---

*regioni*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 66; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale*, cit., p. 450; D. CODUTI, *Incompatibilità «interne»*, cit., pp. 982 e ss.

È appena il caso di notare che, nonostante il precedente giurisprudenziale citato, lo statuto della Regione Umbria (art. 63, co. 5) prevede il divieto di terzo mandato consecutivo alla carica di presidente della Giunta. Il Governo non ritenne di dover impugnare tale disposto statutario. Il divieto di terzo mandato alla carica di Presidente della Giunta è oggi previsto nella legislazione elettorale di diverse Regioni.

<sup>38</sup> Si tratta dei Presidenti delle Regioni Veneto e Lombardia, Galan e Formigoni, eletti dal Consiglio nel 1995 e dal corpo elettorale nel 2000 e nel 2005.

piuta che adotti tecniche di elezione popolare diretta di tali cariche, e dunque principio supremo di organizzazione anche nel nostro ordinamento costituzionale<sup>39</sup>. Infatti, benché il diritto di elettorato passivo meriti il più ampio riconoscimento in ogni ordinamento democratico, l'esigenza di tutelare la libertà del voto e la competizione trasparente e paritaria tra candidati prevale: l'intento di evitare la sclerotizzazione di posizioni di potere, che sempre conduce al dominio sull'informazione e sugli apparati, è alla base di un principio generale, proprio del repubblicanesimo fin dalle sue risalenti origini classiche e moderne, di ricambio nelle cariche di governo che derivino dal voto popolare<sup>40</sup>. Pertanto,

<sup>39</sup> Nel senso di N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui «principi supremi» di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1896-7.

Piace ricordare quanto scriveva C. ESPOSITO, nel *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, nonché in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 7: «Il principio essenziale alla democrazia dell'alternarsi del comando e dell'obbedienza, per cui i governanti di oggi sono in potenza i sudditi di domani ... esclude la democraticità di ogni disposizione diretta a rendere statico o istituzionale il potere di un uomo».

Sul punto, in generale, C. FUSARO, *Il limite al numero dei mandati. Esperienze italiane e modello americano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2001, pp. 773 e ss., spec. p. 796, nonché M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, 4/2004, pp. 5-6; T.E. FROSINI, *Elezione diretta dei sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001, pp. 355 e ss.

<sup>40</sup> Nella giurisprudenza amministrativa, con riferimento al divieto di terzo mandato consecutivo alla carica di sindaco, previsto nel T.U. degli Enti locali, di recente, Cons. St., sez. VI, sent. 9 giugno 2008, n. 2767: «Il limite del terzo mandato è stato inquadrato dalla dottrina come punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che ne deriva, con effetti negativi anche sulla *par condicio* delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione. Sullo sfondo l'idea bilaterale della democrazia rappresentativa, che esige un'opera di *self-restraint* degli istituti di partecipazione popolare, in accordo con la formula di sintesi cristallizzata nell'art. 1 della Costituzione. Tale esigenza appare particolarmente pressante nei livelli di governo locale, data la prossimità tra l'eletto e la comunità, onde il rischio di una sorta di regime da parte del primo in caso di successione reiterata nelle funzioni di governo».

Non sembra condividere questa preoccupazione M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., pp. 279-280, che sottovaluta i pericoli derivanti dalla sclerotizzazione di posizioni di potere ed equipara il divieto di terzo mandato presidenziale alla limitazione dei mandati consiliari. Ma a garantire la libertà dei mandati consiliari è il principio di rappresentanza e la pluralità della elezione degli organi rap-

previsto tale divieto nella l. n. 165 come principio fondamentale, esso deve essere considerato immediatamente applicabile in tutte le Regioni, tanto per quelle che abbiano già adottato nuove leggi elettorali, quanto per quelle in cui continua a vigere il sistema elettorale risultante dalle l. n. 108 del 1968 e 43 del 1995<sup>41</sup>.

Benché la giurisprudenza della Corte di cassazione e del Consiglio di stato abbiano ritenuto applicabile la legislazione statale previgente fino all'adozione della legislazione regionale in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali, escludendo l'autonoma applicabilità dei nuovi principi fondamentali<sup>42</sup>, nel caso specifico deve ritenersi prevalente l'applicazione di un divieto che si configura come diretta espressione di un principio generale dell'ordinamento.

In occasione delle elezioni regionali del 2010, tuttavia, l'interpretazione data dalle forze politiche al quadro normativo è stata diversa da quella qui prospettata: è pertanto potuto accadere che i Presidenti di alcune Regioni abbiano ripresentato la propria candidatura alla carica elettiva per la terza volta consecutiva<sup>43</sup>. Un'opzione che è stata ritenuta corretta anche sulla base

---

presentativi, mentre nella selezione delle cariche monocratiche con funzioni di governo deve prevalere l'esigenza di trasparenza e la parità di *chances*. Cfr. pure L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, pp. 489 e ss.

<sup>41</sup> Così pure A. PERTICI, *Art. 122*, cit., p. 2436.

<sup>42</sup> Pregevolmente ricostruita da G. PERNICIARO, *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: «nuovi» principi e «vecchia» disciplina statale*, in *Rass. parl.*, 2/2008, pp. 498, nt. 2, 515 e ss., che ne critica l'opzione di fondo, che confina i principi fondamentali in un «limbo pre-normativo» e ne rimette l'operatività alla discrezionalità del legislatore regionale, «con conseguente depotenziamento e paralisi dell'efficacia innovativa (in senso politico e normativo) di essi» nonché della loro vigenza nell'intero territorio nazionale (*ivi*, pp. 509-10). *Contra*, L. BRUNETTI, *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *forumcostituzionale.it* (marzo 2010).

<sup>43</sup> Poiché tale computo va condotto considerando come primo mandato ad elezione diretta quello immediatamente successivo all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, nelle elezioni regionali del 2010 versavano in tale stato di incandidabilità i Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Campania, Umbria e Toscana. Ciononostante, hanno ripresentato la propria candidatura i Presidenti uscenti di Lombardia ed Emilia Romagna, risultando eletti. Conformemente alla tesi qui sostenuta, consideriamo dette elezioni invalide.

dell'argomento per cui il principio fondamentale della legislazione statale, pur qualificandosi come precettivo ed immediatamente applicabile a prescindere dall'attuazione regionale, non potrebbe assumere carattere retroattivo ed inizierebbe ad esplicare i propri effetti solo a partire dalle elezioni regionali del 2015 (con la conseguenza che in alcune Regioni sarà possibile avere Presidenti di Giunta che ricoprono quell'incarico da venti anni, essendo in carica addirittura dal 1995)<sup>44</sup>.

#### 4. *I sistemi elettorali regionali*

Nei paragrafi precedenti abbiamo analizzato il complesso quadro delle fonti statali e regionali nella materia elettorale, concludendo, sulla base delle posizioni emerse nella giurisprudenza costituzionale, che lo statuto regionale è chiamato a circoscrivere il proprio intervento in materia alla scelta sulla elezione diretta del Presidente della Giunta ed alla fissazione di principi di carattere generalissimo, tali da impedire ipotesi di antinomia con i principi fondamentali posti dalla legge quadro statale.

Conformemente a questo indirizzo, i nuovi statuti sono rimasti al di fuori del campo materiale del sistema elettorale, limitandosi a porre norme procedurali circa l'adozione della legge elettorale regionale<sup>45</sup>.

Non tutte le Regioni hanno provveduto ad adottare la nuova legislazione elettorale: al momento in cui si scrive, si hanno leggi

---

<sup>44</sup> Così si è espresso S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile fino al 2015*, in *federalismi.it*, 19/2009, p. 6. *Contra* M. RAVERAIRA, *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *federalismi.it*, 19/2009, pp. 11-12, che ha ritenuto il divieto applicabile già dalla tornata elettorale del 2010 in ragione della prevalenza dell'esigenza di tutelare il corretto svolgimento della competizione democratica (ma si veda pure M. RAVERAIRA, *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in ID. (a cura di), *Le leggi elettorali*, cit., p. 42). Esplicitamente contraria alla tesi della sola efficacia *pro futuro* è poi la giurisprudenza della Cassazione maturata con riferimento al divieto di terzo mandato consecutivo per i sindaci (cfr., sul punto, L. CASTELLI, *Profili costituzionali*, cit., p. 515, nt. 75).

<sup>45</sup> Cfr., *infra*, par. 6.



elettorali in Calabria<sup>46</sup>, Campania<sup>47</sup>, Lazio<sup>48</sup>, Marche<sup>49</sup>, Puglia<sup>50</sup>, Toscana<sup>51</sup>, Umbria<sup>52</sup>, oltre che in Sicilia<sup>53</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>54</sup>, nella Provincia di Trento<sup>55</sup> e in Valle d'Aosta<sup>56</sup>. Peraltro, di queste Regioni, solo la Campania, la Toscana, le Marche e le Regioni a statuto speciale hanno provveduto alla redazione di una legislazione autonoma, mentre gli altri legislatori regionali hanno preferito recepire, con integrazioni e modifiche, le disposizioni contenute nella l. n. 108 del 1968, dando così luogo a complessi normativi di non facile ricostruzione, stigmatizzati per questo anche dalla Corte costituzionale<sup>57</sup>. In Abruzzo, la l.r. n. 42 del

<sup>46</sup> L.r. Calabria n. 1 del 2005, ampiamente modificata dalla l.r. n. 4 del 2010.

<sup>47</sup> L.r. Campania n. 4 del 2009. Il Governo ha impugnato diverse disposizioni della legge in questione, perché approvata prima dell'entrata in vigore dello statuto regionale, in violazione di quanto previsto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 196 del 2003 in tema di disciplina elettorale transitoria. A seguito dell'entrata in vigore dello statuto campano, le censure governative sono state ritenute assorbite dalla Corte costituzionale.

<sup>48</sup> L.r. Lazio n. 2 del 2005.

<sup>49</sup> La l.r. Marche n. 27 del 2004 – impugnata dal Governo in ragione della mancata entrata in vigore dello statuto regionale, inibente lo spazio per l'adozione della legislazione elettorale – è stata integrata dalla successiva l.r. Marche n. 5 del 2005, che ne ha sospeso l'efficacia fino all'entrata in vigore del nuovo statuto regionale, ora comunque approvato.

<sup>50</sup> L.r. Puglia n. 2 del 2005, con le modifiche apportate dall'art. 37 della l.r. Puglia n. 34 del 2009.

<sup>51</sup> L.r. Toscana n. 25 del 2004 (sul sistema elettorale) e l.r. Toscana n. 74 del 2004 (sul procedimento elettorale).

<sup>52</sup> L.r. Umbria n. 2 del 2010.

<sup>53</sup> In Valle d'Aosta, la l.r. n. 22 del 2007 è intervenuta a modificare ed integrare la l.r. n. 3 del 1993.

<sup>54</sup> L.r. Friuli Venezia Giulia n. 28 del 2007.

<sup>55</sup> L.pr. n. 2 del 2003.

<sup>56</sup> In Sicilia, la l.r. n. 7 del 2005 è intervenuta a modificare ed integrare la l.r. n. 29 del 1951.

<sup>57</sup> C. cost., sent. n. 196 del 2003, n. 5 del cons. in dir., cit., p. 1502: «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, i cui contenuti peraltro non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza». Sul punto, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 5/2005, p. 845.

2004, contenente la disciplina del sistema elettorale regionale, è stata abrogata (ad opera della l.r. n. 9 del 2005) in seguito all'impugnazione governativa: rimane pertanto in vigore la l.r. n. 1 del 2002, pur dichiarata incostituzionale in alcune sue parti con la più volte citata sent. n. 196 del 2003, che opera un recepimento dei contenuti della l. statale n. 108 e successive modificazioni, salvo modifiche di minor conto. In Basilicata, in prossimità delle elezioni regionali dell'aprile del 2010, è stata approvata una modifica del sistema elettorale previsto dalla legislazione statale del 1995, richiamato dall'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999<sup>58</sup>. A seguito dell'impugnazione governativa, il Consiglio regionale ha sospeso l'entrata in vigore della legislazione stessa<sup>59</sup>.

Ad una prima analisi della legislazione elettorale regionale, è possibile sostenere che si tratta di un corpo di norme che si è mosso in sostanziale continuità con le scelte compiute dalla l. n. 43 del 1995, con parziali innovazioni in ambiti, come quello relativo alla garanzia della rappresentanza di genere, che non erano oggetto di normazione statale<sup>60</sup>.

I contenuti della legislazione elettorale delle Regioni a statuto ordinario vano vagliati alla luce dei principi fondamentali contenuti nell'art. 4 della legge quadro statale, n. 165 del 2004, recante «disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione». Tale norma prevede: alla lett. a), l'esigenza

<sup>58</sup> L.r. Basilicata n. 3 del 2010, recante «Norme relative al sistema di elezione del Presidente della Giunta Regionale e dei Consiglieri Regionali, ai sensi della Legge 2 luglio 2004, n. 165 - Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione». La legge mirava a distribuire i seggi del premio di maggioranza tra le liste collegate al Presidente eletto e non tra i candidati dell'apposito listino.

<sup>59</sup> L.r. Basilicata n. 9 del 2010. Perplexità sul punto in F. DRAGO, *Il sistema di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio nella legislazione delle Regioni a Statuto ordinario*, in *federalismi.it.*, 4/2010, pp. 6 e 23-4.

<sup>60</sup> Così, tra gli altri, A. PERTICI, *Art. 122*, cit., p. 2432. E. STRADELLA, *La «materia elettorale regionale»*, cit., p. 161: «L'elaborazione regionale ... da un lato pare non aver condotto a risultati valutabili come significativi per quanto riguarda le opzioni relative ai meccanismi elettorali in senso stretto, d'altro lato non ha mancato, in ambiti "sensibili" dove la materia elettorale si interseca con la configurazione di diritti e l'effettiva realizzazione di garanzie, di stimolare l'avvio di processi rispetto ai quali il legislatore statale sembra ancora porsi con impermeabile cautela».

di strutturare un sistema elettorale che garantisca al contempo la formazione di stabili maggioranze e la rappresentanza delle minoranze; alla lett. *b*), la necessità di mantenere la contestualità dell'elezione del Presidente e del Consiglio per le Regioni che optino per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente, mentre, per le Regioni che adottino diversi sistemi di elezione del Presidente, la previsione di termini perentori per il rinnovo degli organi elettivi, comunque non superiori a novanta giorni<sup>61</sup>. Le disposizioni di principio in tema di formula elettorale impongono dunque alla legge regionale di farsi carico di un'esigenza che può genericamente definirsi di «governabilità»<sup>62</sup>: un obiettivo coerente con lo spirito della novella del 1999 e, più in generale, della riflessione sull'innovazione istituzionale in Italia a partire dagli anni '80.

Le leggi elettorali delle Regioni hanno inteso attuare tale principio riproducendo la formula elettorale già prevista dalla l. n. 43 del 1995, ovvero il sistema proporzionale con premio di maggioranza: il sistema – applicato anche per l'elezione delle Camere del Parlamento nazionale a partire dall'entrata in vigore della l. n. 270 del 2005 – è infatti rispondente ad un contesto politico di stampo competitivo bipolare, dove opera come amplificatore del risultato elettorale della coalizione vincente.

Nei sistemi elettorali risultanti dalla legislazione regionale citata, l'elezione del Presidente della Giunta è diretta, a turno unico e contestuale all'elezione del Consiglio regionale; in alcune Regioni è prevista una candidatura alla carica di Presidente della

---

<sup>61</sup> L'art. 4 della l. n. 165 del 2004 contiene pure, alla lett. *c*), il principio del divieto di mandato imperativo, su cui, *supra*, cap. 2.

<sup>62</sup> Cfr. A. MORELLI, *Il problematico «bilanciamento» tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2005, pp. 206 e ss. Dalla norma in questione F. CLEMENTI, *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. CARAVITA DI TORITTO, *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, cit., pp. 129 e ss., deduce una «terna» di principi: stabilità politica delle maggioranze, rappresentanza delle minoranze e tutela dell'opposizione, equilibrio dei poteri.

Giunta collegata ad una coalizione di liste ma autonoma<sup>63</sup>, in altre Regioni il candidato alla carica di Presidente è il capolista di una apposita lista regionale di coalizione<sup>64</sup>. La contestualità della elezione presidenziale con l'elezione consiliare è comunque garantita dalla scheda unica: dunque, salvo il caso di voto disgiunto tra candidato alla Presidenza e lista provinciale<sup>65</sup>, il voto si trasmette dalle liste al Presidente.

L'elezione consiliare è regolata dal criterio proporzionale, ed avviene sulla base di una competizione tra liste plurinominali, isolate o collegate da patti di coalizione, in circoscrizioni provinciali, con previsione di una clausola di sbarramento per l'accesso alla ripartizione dei seggi quantificata in percentuali assai circoscritte<sup>66</sup>. In tutte le Regioni, salvo in Toscana, è possibile esprimere delle preferenze nei confronti di candidati della lista prescelta<sup>67</sup>. Il premio di maggioranza a favore della coalizione di li-

---

<sup>63</sup> Così in Campania, Puglia, Marche e Toscana.

<sup>64</sup> Così in Calabria, nel Lazio ed in Umbria.

<sup>65</sup> Ammesso sin dalla legislazione statale del 1995 ed eliminato solo dalla legge marchigiana.

<sup>66</sup> La clausola di sbarramento prevista dall'art. 7 della l. n. 443 del 1995 è fissata al 3% dei voti, ma non si applica alle liste collegate ad una lista regionale che abbia superato il 5% dei voti, ovvero alle liste coalizzate.

In Calabria la soglia passa al 4% per tutte le liste provinciali; nelle Marche, si fissa una soglia del 5%, ma riferita alle coalizioni regionali (ed alle liste isolate): all'interno delle coalizioni che superino tale soglia, la distribuzione è proporzionale ai voti conseguiti dalle singole liste, ancorché poco rappresentative (peraltro, se una lista interna ad una coalizione sottosoglia consegue comunque più del 3% dei voti, partecipa alla ripartizione dei seggi); in Puglia, a partire dalle elezioni del 2010, è prevista una soglia del 4% per le coalizioni regionali; in Toscana, l'art. 2, co. 3, l.r. n. 50 del 2009 ha modificato il co. 1 dell'art. 18 della l.r. n. 25 del 2004, elevando al 4% la soglia di sbarramento anche per le liste coalizzate, che in precedenza usufruivano di una soglia bassissima (1,5%); in Campania, la soglia è del 3%, ma riferita alla coalizione (e solo se il candidato alla presidenza di riferimento non abbia raggiunto il 5% dei voti); in Umbria si conferma la soglia prevista nella legislazione statale del 1995. Riferimenti più dettagliati in A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali*, spec. pp. 853-4, nonché in M.C. PACINI, *Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento*, in M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., pp. 564 e ss.

<sup>67</sup> A. CHIARAMONTE - S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo*, cit., p. 73, fanno osservare che il voto di preferenza, pur comportando il rischio di alimentare il corren-

ste collegate al candidato alla Presidenza della Giunta regionale che abbia ottenuto più voti e sia risultato eletto può essere attribuito alla lista regionale di coalizione, dove prevista<sup>68</sup>, o essere suddiviso tra le liste provinciali della coalizione vincente<sup>69</sup>. La sua quantificazione, in termini percentuali o di seggi, varia a seconda dei risultati conseguiti dalla coalizione di liste collegate al Presidente eletto, e va da un massimo del 60% dei seggi attribuiti fino al suo sostanziale assorbimento, nel caso di un risultato elettorale che configuri autonomamente un'ampia maggioranza consiliare a favore della coalizione vincente<sup>70</sup>.

Benché il congegno del premio di maggioranza possa risultare eccessivamente distorto se adottato in una competizione elettorale in cui si fronteggino partiti che non abbiano concluso accordi di tipo coalizionale preventivi, o in caso di coalizioni tra partiti collocati al centro, che mirino ad escludere dall'area della governabilità minoranze estese collocate ai margini dello schieramento politico, è altresì vero che, una volta confermata l'opzione

---

tismo e indebolire l'unitarietà di azione dei partiti, è essenziale per arricchire la rappresentatività consiliare.

Sulla scelta della Regione Toscana di abolire le preferenze, favorevolmente, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali*, cit., pp. 862 e ss.

<sup>68</sup> Così nel Lazio ed in Umbria.

<sup>69</sup> Così in Campania, Puglia, Toscana e nelle Marche. In Calabria, la l.r. n. 4 del 2010 ha modificato il sistema di attribuzione dei seggi derivanti dal premio di maggioranza, che non sono più attribuiti a candidati inseriti nell'apposita lista regionale di coalizione, capeggiata dal candidato alla presidenza, ma sono ripartiti tra le liste provinciali collegate al Presidente eletto. Peraltro, i criteri di ripartizione dei seggi premiali variano considerevolmente tra queste Regioni (sul punto, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali*, cit., pp. 846 e ss.).

<sup>70</sup> In occasione delle recenti elezioni regionali del 2010, in alcune Regioni (Lazio e Puglia) è emersa un'antinomia tra i nuovi statuti regionali, che prevedono un numero fisso di consiglieri, e legge elettorale. La legge elettorale statale (ancora vigente o richiamata tramite rinvio dalla legislazione regionale) prevede infatti la variabilità del numero di consiglieri per consentire alle liste coalizzate a sostegno del Presidente eletto il raggiungimento di una quota di maggioranza del 60% dei consiglieri. L'inconveniente – determinato dalla mancata appropriazione da parte delle Regioni dell'intera materia e dall'uso dell'incerta tecnica del rinvio alla legge statale – è al vaglio dei competenti organi giurisdizionali (sul punto, efficacemente, G. TARLI BARBIERI, *I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare seggi aggiuntivi?*, in *forumcostituzionale.it* (aprile 2010)).

per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale e la sanzionabilità politica dello stesso da parte del Consiglio, la necessità di un collegamento stabile e duraturo tra esecutivo e legislativo impone l'adozione del congegno del premio di maggioranza per le liste di sostegno al Presidente eletto<sup>71</sup>.

Dunque, solo in presenza di una diversa scelta statutaria circa l'elezione del Presidente della Giunta sarebbe possibile optare per sistemi elettorali in grado di garantire la governabilità senza contemporaneamente dare per scontato il quadro politico o obbligare gli attori politici ad accordi coalizionali conclusi a soli fini elettorali. In questa ipotesi, formule elettorali di tipo proporzionale, o sistemi misti, potranno assicurare la stabilità delle maggioranze consiliari tramite il perseguimento di obiettivi intermedi, come la riduzione della frammentazione partitica, attraverso la previsione di circoscrizioni elettorali di piccola dimensione, di clausole di sbarramento, di metodi per il calcolo dei resti che favoriscano le grandi aggregazioni<sup>72</sup>. In tutti questi casi la formazione delle maggioranze avverrà in seno al Consiglio, successivamente alle elezioni, e non discenderà direttamente dall'esito del voto; tuttavia, ove sapientemente strutturati, simili congegni potranno soddisfare il principio fondamentale posto dalla norma statale senza vincolare in maniera eccessiva l'autonomia legislativa regionale, consentendo una piena operatività ed una corrispondenza al principio rappresentativo della legge elettorale tanto in assetti politici bipolari quanto in assetti caratterizzati da maggiore frammentazione.

È invece da ritenere contraria al principio posto dalla l. n. 165 l'eventuale adozione da parte delle Regioni di un sistema elet-

---

<sup>71</sup> E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie*, in *Quad. reg.*, 2/2009, p. 475.

<sup>72</sup> Non si condivide, pertanto, l'opinione di A. MORELLI, *Il problematico «bilanciamento»*, cit., p. 209, ripresa da C. FUSARO - M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005, p. 1011, che escludono la compatibilità con i principi di cui alla l. n. 165 del 2004 di un sistema proporzionale di tipo puro, atteso che il rendimento del sistema proporzionale può variare significativamente in ragione di fattori tecnici disponibili al legislatore regionale.

torale integralmente maggioritario, a turno unico o a doppio turno: non già perché i collegi elettorali presenterebbero, nel contesto regionale, dimensioni troppo circoscritte tali da inficiare la libertà del voto, come pure è stato sostenuto; in realtà, infatti, le dimensioni dei collegi uninominali regionali sarebbero molto simili a quelle dei collegi disegnati nella vigenza della legge elettorale maggioritaria per l'elezione del Parlamento nazionale. L'incompatibilità del sistema maggioritario uninominale con i principi posti dalla legge cornice statale discende, invece, dalla sua inidoneità a produrre stabili maggioranze di governo in presenza di un contesto politico frazionato e condizionato da peculiarità localistiche, ed a rappresentare le minoranze – finanche il principale partito di minoranza – in contesti politici regionali uniformemente distribuiti sotto il profilo del consenso elettorale<sup>73</sup>.

Con riferimento al principio fondamentale di cui all'art. 4, co. 1, lett. a), l. n. 165 del 2004, che impone alle leggi regionali di «assicurare la rappresentanza delle minoranze», si consideri che le leggi elettorali toscana, campana ed umbra prevedono un minimo di seggi – il 35% – che deve essere garantito alle liste rimaste escluse dalla distribuzione del premio di maggioranza<sup>74</sup>, a prescindere dai risultati delle elezioni; che quasi ovunque il conferimento del premio di maggioranza è condizionato al mancato raggiungimento di una maggioranza di seggi in via autonoma da parte della coalizione di liste vincenti<sup>75</sup>; e che alcuni statuti e

<sup>73</sup> Così, esattamente, M. MIDIRI, *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Regioni*, 1/1998, p. 116; C. FUSARO - M. RUBECHI, *Le nuove leggi elettorali*, cit., p. 1011; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., pp. 81 e 278; G. TARLI BARBIERI, *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali*, cit., p. 105. Ma già F. BASSANINI, nella *Prefazione* a C. GIANNESCHI, *Fra federalismo e regionalismo. La nuova legge per l'elezione dei Consigli regionali*, Maggioli, Rimini, 1997, p. 9.

Sull'opportunità di un sistema elettorale regionale maggioritario a turno unico si è invece pronunciato A. STERPA, *Un nuovo sistema elettorale per la Regione Lazio: ipotesi di lavoro*, in *federalismi*, 18/2008, spec. pp. 10 e ss.

<sup>74</sup> Art. 17 l.r. Toscana n. 25 del 2004, art. 6, co. 2, l.r. Campania n. 4 del 2009, art. 7, co. 1, lett. b), l.r. Umbria n. 2 del 2010 (c.d. «premio di minoranza»).

<sup>75</sup> Come osserva M.C. PACINI, *Nuovi sistemi elettorali*, cit., p. 558. Ne deriva il paradosso per cui, all'aumentare dei voti oltre un certo livello, possano diminuire i

leggi regionali prevedono l'elezione automatica in Consiglio regionale del primo dei non eletti tra i candidati alla presidenza della Giunta<sup>76</sup>. Anche le soglie di sbarramento previste nelle legislazioni regionali, unanimemente ritenute poco selettive, vanno nel senso di una tutela delle minoranze, riproponendo tuttavia la frammentarietà della rappresentanza politica che era già stata ritenuta il principale limite del sistema elettorale previsto dalla legge elettorale del 1995<sup>77</sup>.

Stridenti con il principio fondamentale di rappresentanza delle minoranze sono le c.d. «clausole antilocalistiche»<sup>78</sup>, che impongono la presentazione delle liste in almeno la metà delle circoscrizioni provinciali, impedendo la presentazione di liste dal radicamento circoscritto e localizzato, ancorché potenzialmente ingente. L'obiettivo di omogeneizzazione della rappresentanza politica regionale che queste norme perseguono, pur astrattamente condivisibile, è un fine di integrazione politica che dovrebbe essere garantito dall'attività dei partiti e delle istituzioni nella rappresentazione e tutela degli interessi locali, e non perseguito attraverso divieti di accesso agli organi di rappresentanza per interessi, identità, aspirazioni minoritarie potenzialmente irriducibili e confliggenti con quelli dell'intera Regione. Peraltro, la Costituzione repubblicana, nel prevedere la creazione di nuove Regioni o la possibilità di passaggi di territori da una Re-

---

seggi conquistati (cfr. G. PROTTI, *Le leggi elettorali delle Regioni italiane a statuto ordinario: quali particolarità, quali innovazioni*, in *Confronti*, 2/2009, p. 188).

<sup>76</sup> Con riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria – le sole a cui si applica il principio fondamentale in oggetto –, cfr. art. 14, co. 1, st. Abruzzo; art. 29, co. 2, st. Emilia Romagna; art. 2 l.r. Toscana n. 25 del 2004; art. 2, co. 5, l.r. Lazio n. 2 del 2005; art. 19, co. 6, lett. c), l.r. Marche n. 27 del 2004; art. 2, co. 9, l.r. Puglia n. 2 del 2005; art. 7, co. 7, lett. c), l.r. Campania n. 4 del 2009; art. 2, co. 9, l.r. Umbria n. 2 del 2010.

<sup>77</sup> In questo senso, tra gli altri, CHIARAMONTE - S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo*, cit., pp. 1-29, i quali parlavano di «bipolarismo frammentato»; R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE - R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, il Mulino, Bologna, 2000; A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali*, cit., p. 843.

<sup>78</sup> Previste in Campania, Puglia, Marche, Toscana ed Umbria. Sul punto, ancora, A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali*, cit., p. 855 (che però non coglie il problema di legittimità costituzionale).



gione all'altra (art. 132 Cost.), dimostra di consentire che le popolazioni locali manifestino valutazioni antagonistiche rispetto a quelle della popolazione dell'intera Regione, esprimendo dunque un *favor* per l'esplicitazione di contrasti tra realtà territoriali infraregionali, che, invece, le clausole antilocalistiche mirano a reprimere. Le clausole di sbarramento operano già a sufficienza come fattori di riduzione della frammentazione politica, ragionevolmente bilanciando le contrapposte esigenze di rappresentatività e stabilità istituzionale, senza con ciò operare valutazioni selettive rispetto ai contenuti ideali delle proposte politiche delle liste concorrenti, come di fatto finiscono per fare le clausole antilocalistiche.

Anche in Friuli Venezia Giulia, Sicilia e nella Provincia di Trento si sono compiute scelte affini a quelle compiute dalle Regioni a statuto ordinario, prevedendosi l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste collegate al Presidente eletto. Secondo le due alternative già segnalate nella legislazione delle Regioni ordinarie, in Friuli e nella Provincia di Trento il Presidente è il più votato tra i candidati alla carica, in Sicilia è il capolista di una apposita lista regionale di candidati.

Invece, in Valle d'Aosta, dove il Presidente della Giunta è eletto dal Consiglio regionale, e le elezioni regionali sono volte alla composizione del legislativo regionale, è previsto un originissimo sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza. Il premio, che viene assegnato solo nel caso in cui nessuna coalizione di liste (collegate da una dichiarazione programmatica comune) abbia raggiunto autonomamente la maggioranza assoluta dei seggi consiliari, viene attribuito alla coalizione vincente di un apposito turno elettorale di ballottaggio, in cui concorrono le due coalizioni che hanno ottenuto la maggior parte dei voti nel primo turno<sup>79</sup>. Si tratta di un sistema elettorale estremamente in-

---

<sup>79</sup> Artt. 50 e 50-bis l.r. n. 3 del 1993, come modificata dalla l.r. Valle d'Aosta n. 22 del 2007. Per un commento, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale*, cit., pp. 185-7.

novativo nel panorama comparatistico, che consente all'elettore di orientarsi, al primo turno, per un voto più «identitario», ed al secondo, per un voto «utile», e conferma ulteriormente l'ingegnosità delle soluzioni congegnate nella Regione per contemperare armoniosamente la stabilità dell'azione di governo e la rappresentatività degli organi elettivi regionali, come già visto con riferimento al modello di forma di governo adottato.

5. *Questioni dibattute della legislazione elettorale di contorno: a) elezioni primarie; b) parità di chances tra generi*

Analizzata la disciplina del sistema elettorale in senso stretto nella legislazione statale di principio e nella legislazione regionale, è opportuno prendere in considerazione alcuni temi dibattuti inerenti la disciplina regionale della legislazione elettorale di contorno, osservando preliminarmente che, nel complesso, si tratta di materie poco trattate dai legislatori regionali benché, senz'altro, dall'enorme potenziale in merito alle innovazioni delle forme della rappresentanza politica.

a) Sulla scia dell'entusiasmo suscitato dalle elezioni primarie della coalizione di centrosinistra nell'ottobre del 2005 – replicate poi in alcune Regioni ed enti locali – nonché di note esperienze straniere, in alcune Regioni si è proceduto a dettare una disciplina legislativa in materia di elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni regionali per il rinnovo del Consiglio regionale e per la carica di Presidente della Giunta.

Una volta istituite con legge, le elezioni primarie, coinvolgendo l'intero corpo elettorale regionale<sup>80</sup> e determinando effetti giuridici cogenti, acquisiscono un preminente rilievo pubblicitico: esse divengono pertanto elezioni regionali in senso proprio, equiparabili alle consultazioni miranti alla elezione degli organi rappresentativi della Regione ed a quelle referendarie di am-

---

<sup>80</sup> In realtà, l'art. 14 l.r. Toscana n. 70 del 2004 consente di optare per «primarie chiuse», avvalendosi di appositi albi degli elettori stilati dal partito stesso.

bito regionale, e perdono i caratteri di procedimento di natura privata ed associativa che rivestono nei casi di indizione autonoma da parte dei partiti politici.

Ne deriva che il procedimento preordinato al loro svolgimento va considerato come una scansione procedimentale autonoma ma funzionale rispetto al procedimento elettorale per la formazione degli organi di rappresentanza politica regionale: pertanto, alla legge regionale istitutiva delle elezioni primarie incombe di applicare al voto espresso in queste elezioni i principi generali di cui all'art. 48, co. 1, Cost.; di definire l'elettorato attivo e passivo sulla base dei relativi principi costituzionali e dei criteri generali che ne ispirano la determinazione nelle altre elezioni regionali; di tutelare l'interesse pubblico ed i diritti soggettivi coinvolti con le medesime garanzie che assistono i procedimenti elettorali ed il diritto di voto in generale, a cominciare dalla riserva di legge; di affidare alla giurisdizione il contenzioso che insorge nell'ambito delle relative procedure.

In Toscana, la legge n. 70 del 2004 ha previsto la facoltà per i partiti ed i gruppi politici di tenere elezioni primarie per la selezione delle candidature al Consiglio regionale ed alla presidenza della Giunta regionale, imponendo ai Comuni di farsi carico di talune procedure organizzative e della disponibilità di sedi per i seggi elettorali, ed ascrivendo al bilancio della Regione i relativi costi. I soggetti politici che decidano di optare per simile meccanismo di selezione delle candidature devono accettare canoni di trasparenza e tutela della *privacy* nel procedimento elettorale, parità di *chances* tra generi nella formazione delle liste concorrenti, nonché il controllo di un apposito collegio regionale di garanzia elettorale, con competenze sulla pubblicazione dei risultati e sul relativo contenzioso. Non sono previsti obblighi di conformazione ai risultati delle primarie all'atto della presentazione delle candidature definitive, ma mere sanzioni pecuniarie<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Sul punto, C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 3/2005, pp. 451 e 455: la modesta sanzione pecuniaria prevista «è un semplice meccanismo di incentivazione del rispetto dell'esito della primaria, dal quale i soggetti pre-

Così configurata, la legge toscana rappresenta senz'altro una soluzione apprezzabile, poiché regola un fenomeno che, coinvolgendo l'intera cittadinanza ed acquisendo dunque un preminente rilievo pubblicistico, deve essere ispirato a criteri di trasparenza e garanzia, evitando tuttavia di renderlo obbligatorio e di forzare i soggetti politici ad una determinata forma di selezione delle candidature.

Al contrario, in una sua prima versione, la legislazione calabrese sulle elezioni primarie (l.r. n. 25 del 2009) imponeva l'obbligo di tenere elezioni primarie per la selezione del candidato alla presidenza della Giunta per qualsiasi partito o gruppo politico che intendesse presentarsi alle elezioni regionali. Una soluzione, questa, che si prestava a critiche severe: infatti, la previsione di un obbligo di tenere elezioni primarie, configurato come una vera e propria condizione per la successiva presentazione di candidati alle elezioni regionali, si risolveva in una lesione del diritto ad una libera organizzazione interna dei partiti politici<sup>82</sup>. L'art. 49 Cost. ed il limite del «metodo democratico», anche dove interpretato nel senso di configurare un vincolo per l'organizzazione interna del partito, di certo non possono essere spinti fino ad imporre il metodo elettivo per la selezione delle proprie candidature, atteso che esistono differenti tecniche, compatibili con il metodo democratico, di selezione delle candidature e di valutazione degli indirizzi programmatici che alle candidature naturalmente si connettono<sup>83</sup>. Inoltre, in alcune Regioni ed in presenza di determinati contesti politici caratterizzati da forte

---

sentatori delle candidature possono allontanarsi, incorrendo solo – come è opportuno – nell'onere di motivare la scelta compiuta e di assumersene la responsabilità politica» (*ivi*, p. 457, nonché, molto dettagliatamente, M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010, pp. 199 e ss.).

<sup>82</sup> G. TARLI BARBIERI, *Il complesso mosaico*, cit., p. 120, e, assai diffusamente, A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in *forumcostituzionale.it* (aprile 2009). *Contra*, R. DE LISO, *Primarie in Calabria*, in *forumcostituzionale.it* (ottobre 2009).

<sup>83</sup> Preziosi riferimenti comparatistici in R. SALARI, *Quali regole per i partiti politici?*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008, da cui si evince che il sistema delle elezioni primarie rappresenta, in Europa, un'eccezione.

frammentazione, l'obbligo delle primarie potrebbe indebolire le coalizioni, imponendo candidature non condivise dai partiti minori e segnando in negativo la stabilità degli esecutivi.

Bene ha fatto, pertanto, il Governo, ad impugnare, anche sotto questo profilo, la legge calabrese dinanzi alla Corte costituzionale, ed altrettanto opportuno è stato l'intervento della Regione Calabria di modifica della legislazione in commento, avvenuto con l.r. n. 38 del 2009, che ha escluso l'obbligo di partecipazione alle elezioni primarie per le liste che intendano presentare candidati alle elezioni regionali, conformandosi alla soluzione congegnata in Toscana.

b) Più ampia l'attenzione che statuti e leggi regionali hanno riservato alla materia delle pari opportunità di uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive. Nonostante il silenzio della l. n. 165 del 2004 – in un campo in cui il legislatore avrebbe invece dovuto tracciare un indirizzo generale per le norme regionali al fine di evitare «squilibri territoriali»<sup>84</sup> –, le Regioni hanno inteso applicare autonomamente l'obbligo su di loro gravante, introdotto dall'art. 117, co. 7, Cost., a rimuovere «ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuov[ere] la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Con riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, la stessa l. cost. n. 2 del 2001 ha inserito nel testo degli statuti un principio di equilibrio della rappresentanza dei sessi nella legislazione statutaria regionale.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una delibera statutaria della Regione Valle d'Aosta che imponeva l'obbligo di candidature di entrambi i generi all'interno delle liste per l'elezione del Consiglio regionale, ha superato la propria giurisprudenza, resa con la sentenza n. 422 del 1995, in cui aveva escluso la legittimità costituzionale

---

<sup>84</sup> Così E. CATELANI, *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi statuti*, cit., p. 156.

di azioni positive in materia di elettorato passivo<sup>85</sup>. Muovendo dal presupposto che «le nuove disposizioni costituzionali ... pongono dunque esplicitamente l'obiettivo del riequilibrio e stabiliscono come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendoli specificamente alla legislazione elettorale» e muovendo altresì dalla «constatazione, storicamente incontrovertibile, di uno squilibrio di fatto tuttora esistente nella presenza dei due sessi nelle assemblee rappresentative, a sfavore delle donne», la Corte perveniva alla conclusione che «le disposizioni in esame stabiliscono un vincolo non già all'esercizio del voto o all'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili, ma alla formazione delle libere scelte dei partiti e dei gruppi che formano e presentano le liste elettorali, precludendo loro (solo) la possibilità di presentare liste formate da candidati tutti dello stesso sesso». Le disposizioni in esame – proseguiva la Corte – perseguono lo scopo di «impedire che, nel momento in cui si esplicano le libere scelte di ciascuno dei partiti e dei gruppi in vista della formazione delle liste, si attui una discriminazione sfavorevole ad uno dei due sessi, attraverso la totale esclusione di candidati ad esso appartenenti»<sup>86</sup>.

La legislazione elettorale regionale ha dato seguito al dettato costituzionale attraverso strumenti che presentano gradi diversi di vincolatività.

---

<sup>85</sup> C. cost., sent. n. 422 del 2005, nn. 3-7 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 1995, pp. 3262 e ss. (con note di U. DE SIERVO, *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*; G. BRUNELLI, *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*; G. CINANNI, *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*). La pronuncia, come è noto, sollevò numerose critiche (ricostruite ora in L. CARLASSARE, *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in L. CARLASSARE - A. DI BLASI - M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova, 2002, pp. 23 e ss., testo e note).

<sup>86</sup> C. cost., sent. n. 49 del 2003, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2003, pp. 353 e ss., con note di L. CARLASSARE, *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, e S. MABELLINI, *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte* (quest'ultima con impianto assai critico: «Qualsiasi concezione che postuli la rappresentanza dei gruppi, in qualche modo commisurata alla presenza nella società civile, rischierebbe di configurare i rappresentanti politici come delegati privi di autonoma capacità decisoria», *ivi*, p. 381).

Molto generico l'art. 1, co. 6, l.r. Calabria n. 1 del 2005, che si limita a richiedere la presenza di ambedue i generi nelle liste elettorali<sup>87</sup>.

La legge elettorale siciliana – che prende ancora la numerazione di l.r. n. 29 del 1951, ma che è stata profondamente novellata con la l.r. n. 7 del 2005 – contiene, all'art. 14, criteri assai impegnativi di parità di *chances*, identificando una soglia massima dei 2/3 dei candidati del medesimo genere per le liste provinciali ed imponendo un criterio di alternanza tra candidati dei due generi nella lista regionale per l'elezione del Presidente. Tuttavia, la legge non contempla esplicitamente sanzioni a carico della lista che non rispetti detti requisiti, benché l'art. 17 della medesima legge possa essere interpretato nel senso di comportare l'inammissibilità delle liste che non rispettino le soglie.

Un problema molto simile si rinviene nell'interpretazione della legislazione abruzzese: qui, la l.r. n. 9 del 2005 ha introdotto una soglia massima del 70% delle candidature nelle liste elettorali per ognuno dei generi, senza tuttavia prevedere alcuna sanzione in caso di mancato rispetto della soglia, lasciando aperto il dubbio interpretativo circa il metodo attraverso cui sanzionarne lo sfioramento – dal più severo, dell'inammissibilità della lista, al più morbido, del mero invito alla correzione non accompagnato da ulteriori misure sanzionatorie.

L'art. 3 l.r. Puglia n. 2 del 2005, identico, in questo, all'art. 3 l.r. Lazio n. 2 del 2005 ed all'art. 3, co. 3, l.r. Umbria n. 2 del 2010, istituisce sanzioni di carattere economico per le liste che non rispettino il tetto dei 2/3 dei candidati dello stesso genere nell'intera Regione, imponendo la restituzione di una quota del rimborso per le spese elettorali, calcolata in proporzione allo sfioramento del tetto normativo, comunque non oltre la metà del rimborso stesso. Nel caso del Lazio, peraltro, con riferimento al

---

<sup>87</sup> Una soluzione, questa, definita «irridente» da A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali*, cit., p. 860, benché severa sia la sanzione per il mancato rispetto di questa proporzione, che determina l'inammissibilità della lista (P. MILAZZO, *Una legge regionale*, cit., p. 180, nt. 81).

listino regionale per l'elezione del Presidente, è prevista, a pena di inammissibilità dello stesso, la pari presenza di candidati di entrambi i generi.

Gli artt. 8, co. 4, e 10, co. 2, l.r. Toscana n. 25 del 2004, così come gli artt. 9, co. 6, e 12, l.r. Marche n. 27 del 2004 e l'art. 10 della l.r. Campania n. 4 del 2009 prevedono invece l'inammissibilità delle liste che non rispettino i vincoli sulla presenza di candidati di entrambi i sessi nelle liste, fissata ad un minimo di 1/3 delle candidature. La medesima sanzione della riconsiderazione della lista è prevista nella legislazione provinciale trentina, che impone un tetto massimo dei 2/3 dei candidati dello stesso genere (art. 25, co. 6-*bis*, l.pr. n. 2 del 2003) e nell'art. 3-*bis* della l.r. Valle d'Aosta n. 3 del 1993, come modificato, da ultimo, dalla l.r. n. 22 del 2007, che prevede una soglia minima del 20% dei candidati per ognuno dei due generi, a pena dell'esclusione della lista<sup>88</sup>.

Peraltro, in Toscana, dove vige il meccanismo della lista bloccata che impedisce all'elettore di esprimere preferenze per i candidati della lista, i vincoli sulle candidature sarebbero dovuti arrivare ad imporre l'alternanza tra candidati dei due sessi nelle liste, allo scopo di impedire che la collocazione in posizione sfavorevole delle candidature femminili nelle liste si risolva irrimediabilmente nella loro esclusione dalla rappresentanza politica<sup>89</sup>.

Il massimo grado di promozione della parità dei generi si rinviene nell'art. 4, co. 3, l.r. Campania n. 4 del 2009, che impone all'elettore che esprima due preferenze a candidati al Consiglio regionale di indicare un candidato di un genere ed uno dell'altro, pena l'annullamento della seconda preferenza: la norma, che comporta un vincolo per l'elettore, è stata impugnata dal Governo per violazione del principio di libertà del voto di

---

<sup>88</sup> Si è pertanto elevato il criterio previsto nella precedente l.r. n. 21 del 2002, che si limitava a richiedere la presenza di candidati di ambedue i generi nelle liste, norma su cui si era pronunciata la Corte costituzionale nella citata sent. n. 49 del 2003 e che in dottrina era ritenuta valutata molto debole.

<sup>89</sup> Così, opportunamente, E. CATELANI, *La legislazione elettorale*, cit., p. 168; P.L. PETRILLO, *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, in M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., p. 548.



cui all'art. 48 Cost. La norma è stata invece ritenuta conforme a Costituzione dalla Corte, la quale, sulla premessa che «l'espressione della doppia preferenza è meramente facoltativa per l'elettore, il quale ben può esprimerne una sola, indirizzando la sua scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso», ha ritenuto che «la regola censurata non è in alcun modo idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare artificiosamente la composizione della rappresentanza consiliare»<sup>90</sup>, né è lesiva della libertà di voto<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> «È agevole difatti osservare che, in applicazione della norma censurata, sarebbe astrattamente possibile, in seguito alle scelte degli elettori, una composizione del Consiglio regionale maggiormente equilibrata rispetto al passato, sotto il profilo della presenza di donne e uomini al suo interno, ma anche il permanere del vecchio squilibrio, ove gli elettori si limitassero ad esprimere una sola preferenza prevalentemente in favore di candidati di sesso maschile o, al contrario, l'insorgere di un nuovo squilibrio, qualora gli elettori esprimessero in maggioranza una sola preferenza, riservando la loro scelta a candidati di sesso femminile. La prospettazione di queste eventualità – tutte consentite in astratto dalla normativa censurata – dimostra che la nuova regola rende maggiormente possibile il riequilibrio, ma non lo impone. Si tratta quindi di una misura promozionale, ma non coattiva». (C. cost., sent. n. 4 del 2010, n. 3 del cons. in dir., in *Giur. cost.*, 2010).

A favore della conformità a Costituzione della norma in commento, M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *federalismi.it*, 16/2009, spec. pp. 14-16.

<sup>91</sup> «Sotto il profilo della libertà di voto, tutelata dall'art. 48 Cost., si deve osservare che l'elettore, quanto all'espressione delle preferenze e, più in generale, alle modalità di votazione, incontra i limiti stabiliti dalle leggi vigenti, che non possono mai comprimere o condizionare nel merito le sue scelte, ma possono fissare criteri con i quali queste devono essere effettuate. [Nel caso di specie], i diritti fondamentali di elettorato attivo e passivo rimangono inalterati. Il primo perché l'elettore può decidere di non avvalersi di questa ulteriore possibilità, che gli viene data in aggiunta al regime ormai generalizzato della preferenza unica, e scegliere indifferentemente un candidato di genere maschile o femminile. Il secondo perché la regola della differenza di genere per la seconda preferenza non offre possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nell'ipotesi di espressione di preferenza duplice. Non vi sono, in base alla norma censurata, candidati più favoriti o più svantaggiati rispetto ad altri, ma solo una eguaglianza di opportunità particolarmente rafforzata da una norma che promuove il riequilibrio di genere nella rappresentanza consiliare» (C. cost., sent. n. 4 del 2010, n. 3 del cons. in dir., cit.).

Un modello completamente differente di applicazione dell'obbligo discendente dall'art. 117, co. 7, Cost., si rinviene, invece, nella legislazione friulana: qui, la legge elettorale (l.r. n. 28 del 2007) non accenna minimamente a quote di candidature riservate per genere. Il principio di parità di *chances* viene perseguito attraverso «incentivazioni o penalizzazioni nel riparto delle risorse spettanti ai gruppi consiliari», qualora uno dei due generi risulti rappresentato al di sotto di 1/3 dei componenti il Consiglio (art. 32 l.st. n. 17 del 2007)<sup>92</sup>. È appena il caso di osservare come questo approccio risulti decisamente troppo blando rispetto allo scopo di invertire la tendenza socialmente diffusa alla esclusione delle donne dalla competizione elettorale e dal processo politico, e conferma le perplessità già formulate circa l'inopportunità della scelta compiuta dal legislatore statale di omettere indicazioni di principio in materia nella apposita legge-cornice o nella l. cost. n. 2 del 2001. Inoltre, la norma, così formulata, perviene al paradossale effetto di punire il gruppo sulla base di risultati elettorali determinati, pur sempre, dagli elettori.

#### 6. *Forme e strumenti della partecipazione politica in ambito regionale*

Dinanzi al rafforzamento dei poteri del Presidente della Giunta e della sua legittimazione politica, i Consigli, impegnati nell'opera di redazione degli statuti, hanno voluto rafforzare la propria capacità rappresentativa, anche intraprendendo la strada di un'innovazione delle forme tradizionali della rappresentanza politica come sperimentatasi nell'esperienza dello stato costituzionale nel novecento.

---

<sup>92</sup> Secondo una prospettiva avanzata già da S. PANIZZA, *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)*, in R. BIN - G. BRUNELLI - A. PUGIOTTO - P. VERONESI (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003, pp. 199 e ss.

Benché sovente meramente giustapposti alle forme tipiche di organizzazione della rappresentanza politica, i canali di dialogo con la società civile e le sue articolazioni, istituiti dagli statuti regionali, consentono di marginalizzare il filtro dei partiti politici nel rapporto rappresentativo e di concretizzare in termini di interessi emergenti il tessuto pluralistico del territorio regionale, così riequilibrando, attraverso la valorizzazione della capacità rappresentativa dei Consigli, lo squilibrio istituzionale introdotto con il modello prescelto di forma di governo<sup>93</sup>, ed evitando altresì di ingessare la dialettica politica nella sola dimensione dell'antagonismo maggioranza-opposizione, che può risultare, se esclusiva, impoverente<sup>94</sup>.

In realtà, la ricerca di un dialogo più fecondo e trasparente tra organi rappresentativi e società civile fu ben presente ai protagonisti della prima stagione statutaria, coincidente con un clima diffuso di forte tensione innovatrice delle forme della partecipazione politica<sup>95</sup>. Ciononostante, negli statuti delle Regioni di diritto comune elaborati nel 1970, furono contemplati solamente *referendum* abrogativi – con limiti talora più ingenti rispetto a quelli gravanti sul *referendum* di cui all'art. 75 Cost. – e *referendum* consultivi, benché questi ultimi non in tutti gli sta-

<sup>93</sup> U. ALLEGRETTI, *Le assemblee locali nella dinamica della rappresentanza politica*, in A. BRASCA - M. MORISI (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 99; R. BIN, *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2001, pp. 93-4, che richiama la necessità di «“posizionare” il consiglio e strumentarlo in modo da farne il centro di raccolta della domanda della società civile e del sistema delle autonomie e della trasformazione di quella domanda in impulsi e proposte politiche».

<sup>94</sup> Come osservato, opportunamente, da G. FILIPPETTA, *Pluralismo e centralità rappresentativa delle assemblee parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 4103 e ss.

<sup>95</sup> E. TUCCARI, *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974, spec. pp. 71 e ss.; D. SERRANI, *Momento costituente*, cit., pp. 608, 646 (che metteva in rilievo anche la sensazione allora diffusa «di una sclerotizzazione dei tradizionali canali partitici e delle loro incapacità a trasmettere le domande che salgono dalla società»); nonché, ora, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in *issirfa.cnr.it*, p. 1: «Era viva la speranza che gli statuti avrebbero saputo tracciare le linee di collegamento tra società politica e società civile, innestando potenti istituti di partecipazione popolare nell'impianto essenzialmente rappresentativo della forma di governo regionale».

tuti<sup>96</sup>. Senz'altro contribuì a determinare questo esito l'idea, allora diffusa, che la l. n. 352 del 1970, contenente la disciplina applicativa dei *referendum* e delle altre forme di democrazia diretta previste in Costituzione, dovesse valere, con riferimento ai principi direttivi da essa ricavabili in via interpretativa, come limite nei confronti delle leggi e degli statuti regionali in via di adozione<sup>97</sup>, e la preoccupazione dei legislatori regionali di evitare il sicuro rifiuto che le Camere avrebbero opposto ad un'ampia previsione di istituti di partecipazione in sede di approvazione degli statuti<sup>98</sup>. Rispetto agli stimoli derivanti dalla cultura della partecipazione, prevalse, dunque, una logica di protezione dei circuiti della rappresentanza parlamentare e dei partiti politici, in una stagione in cui, a livello nazionale, veniva costruendosi l'esperienza della centralità parlamentare attraverso l'aggregazione delle forze politiche secondo modelli consensuali<sup>99</sup>.

Nel primo regionalismo, in ogni caso, il *referendum* ha avuto una scarsissimo rilievo, sia in termini quantitativi che qualitativi<sup>100</sup>, anche per la difficoltà di concepire la sfera politica regionale – come evolutasì nel periodo 1970-1999 – quale luogo di confronto politico significativo in cui spendere risorse di organizzazione e mobilitazione su temi cruciali<sup>101</sup>.

<sup>96</sup> In alcuni statuti erano contemplati *referendum* costitutivi, ma riferiti ad atti amministrativi. Cfr. E. CASSETTA, *La «partecipazione democratica» nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972, p. 881 («chi si attendeva sostanziali innovazioni è rimasto deluso»).

<sup>97</sup> Sul punto, R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2765, nt. 9 (dove vengono ricostruite le posizioni della dottrina in merito), e pp. 2768-72. In generale, sui limiti del *referendum* regionale, M. SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971, pp. 32 e ss.

<sup>98</sup> Così, ancora, R. NANIA, *Il referendum*, cit., p. 2769.

<sup>99</sup> Sul rapporto tra prima stagione statutaria e centralità parlamentare, cfr. *supra*, cap. 2, par. 2, anche per le indicazioni bibliografiche. In siffatto contesto, il *referendum* «creando contrapposizioni frontali, sconvolge la politica di smussamento delle rispettive posizioni operata dai vari schieramenti presenti nel Consiglio» (così R. NANIA, *Il referendum*, p. 2776).

<sup>100</sup> Il giudizio è pressoché unanime. Per tutti, F. PASTORE, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generazione»*, in *federalismi.it*, 2/2009, p. 2.

<sup>101</sup> F. PASTORE, *Il referendum*, cit., p. 3.

Nella seconda stagione statutaria, l'esigenza di perseguire un dialogo tra società civile e rappresentanza consiliare ed una partecipazione popolare ai processi di decisione pubblica ha dato vita, anzitutto, a norme statutarie di carattere programmatico, che impegnano gli organi regionali a garantire la massima trasparenza e conoscibilità della propria attività<sup>102</sup>. La medesima esigenza si è poi articolata in diversi aspetti dell'organizzazione del processo politico. Ad una prima analisi, rispetto all'esperienza del primo regionalismo, è possibile riscontrare una maggiore varietà di discipline regionali<sup>103</sup>, anche in ragione della pienezza della competenza acquisita dalle Regioni in materia, riconosciuta dalla Corte costituzionale nella sent. n. 372 del 2004<sup>104</sup>.

a) Al centro del sistema degli istituti di partecipazione politica previsti nei nuovi statuti regionali si colloca evidentemente il *referendum*, principale strumento di democrazia diretta nella tradizione costituzionale italiana. Non vi è dubbio che in ambito regionale l'istituto referendario manifesti virtualità inedite, legate alla possibilità di incidere su temi e problemi che investono direttamente l'identità della comunità regionale, il suo territorio ed i modelli sviluppo che su di esso insistono<sup>105</sup>, consentendo di instaurare un circuito tra edificazione della sfera pubblica in ambito locale e forme di espressione diretta della volontà collettiva.

<sup>102</sup> Art. 12 st. Abruzzo; art. 2, co. 2, lett. m), nonché artt. 4 e ss. st. Calabria; art. 1, co. 3, st. Campania; artt. 14 e ss. St. Emilia Romagna; art. 6, co. 7, st. Lazio; art. 6 st. Liguria; art. 2, co. 3, nonché art. 8, st. Lombardia; Preambolo ed art. 39 st. Marche; art. 2 st. Piemonte; art. 8, co. 2, nonché art. 13 st. Puglia; art. 3, co. 4, nonché art. 72, st. Toscana; art. 20 st. Umbria. Per una critica alla tendenza eccessivamente estensiva di talune di queste norme, M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, cit., p. 3.

<sup>103</sup> Così pure F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in E. Rossi (a cura di), *Le fonti del diritto*, cit., p. 331.

<sup>104</sup> C. cost., sent. n. 372 del 2004, n. 8 del cons. in dir., cit., p. 4044: «La materia referendaria rientra espressamente, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, tra i contenuti obbligatori dello statuto, cosicché si deve ritenere che 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».

<sup>105</sup> Sul punto, con alcune perplessità, R. NANIA, *Il referendum*, cit., pp. 2773-5.

Alle prospettive che si aprono sul piano della mobilitazione dell'opinione pubblica e dello stimolo della partecipazione politica regionale, vanno tuttavia contrapposti gli scenari che si proiettano sulla struttura del governo regionale: in un sistema politico che si caratterizza per la sopravvalutazione della componente plebiscitaria rispetto a quella rappresentativa nella determinazione dell'indirizzo politico, se è vero che il ricorso al *referendum* su atti e questioni di rilievo per il programma di governo può rappresentare un'efficace risorsa di lotta politica per l'opposizione, con conseguenze potenzialmente incidenti sulla legittimazione politica del Presidente e della maggioranza e sull'opportunità del proseguimento del loro mandato, è altresì vero che un uso «arbitrale» del *referendum* regionale potrà essere esperito, in corso di mandato, anche dal Presidente della Giunta, mobilitando ed appoggiando un'iniziativa referendaria – abrogativa o consultiva – su cui spendere la propria legittimazione, allo scopo di palesare il proprio consenso, forzare una maggioranza riottosa, annichilire l'opposizione e le minoranze consiliari, eludere il controllo politico e la messa in causa della propria responsabilità, in un circuito potenzialmente disgregante messo in moto dalla torsione plebiscitaria introdotta nell'assetto di governo regionale<sup>106</sup>, perfino in chiave antinazionale<sup>107</sup>.

Nei nuovi statuti regionali, si riscontrano, diversamente modulati, *referendum* abrogativi di leggi, regolamenti ed atti amministrativi di carattere generale della Regione, *referendum* consultivi, *referendum* propositivi ed approvativi. Si registrano, tuttavia, notevoli ritardi nell'adozione della legislazione ordinaria di attuazione di questi strumenti di democrazia diretta, verificatisi in questa materia più che in ogni altro aspetto dell'organizza-

---

<sup>106</sup> Preoccupazioni condivise da P. BARRERA, *A proposito di referendum regionali*, in *Quad. cost.*, 2/2001, pp. 353 e ss. *Contra*, M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit., p. 456, che invece auspica l'attribuzione diretta al Presidente della Giunta dell'iniziativa referendaria, assecondando la spirale plebiscitaria.

<sup>107</sup> Lo osserva A. MANGIA, *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 3912.

zione regionale, persino nelle Regioni tradizionalmente più attente al valore della partecipazione popolare<sup>108</sup>.

Il *referendum* abrogativo è disciplinato in tutti gli statuti, secondo moduli affini a quelli previsti dalla normativa statale. Allo scopo di promuovere una rivitalizzazione dell'istituto, alcuni legislatori statutari hanno modificato il *quorum* di validità, la cui previsione a livello nazionale è stata accusata di aver impedito o fortemente compromesso la perseguibilità di questo strumento di democrazia diretta: si è, pertanto, abbassato il *quorum* ai 2/5 degli aventi diritto al voto<sup>109</sup>, al 40% degli aventi diritto al voto<sup>110</sup>, o alla «maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali»<sup>111</sup>. In alcuni casi, tuttavia, l'innalzamento del numero dei sottoscrittori per la richiesta del *referendum* abrogativo appare eccessivamente gravoso e di ostacolo all'esercizio del diritto: in evidente disarmonia con la Costituzione, da questo punto di vista, la richiesta di 300.000 sottoscrittori della proposta referendaria contenuta nello statuto lombardo<sup>112</sup>. Molti statuti hanno poi individuato le materie escluse dall'abrogazione referendaria secondo criteri troppo restrittivi per la partecipazione popolare<sup>113</sup>, mentre in alcuni casi i provvedimenti amministrativi sono

<sup>108</sup> Va detto, peraltro, che la legislazione regionale vigente in materia appare generalmente applicabile, ancorché alla luce delle innovazioni introdotte dagli statuti: si richiede dunque all'interprete un'operazione accorta di integrazione tra norme, allo scopo di non compromettere un diritto riconosciuto ai cittadini per colpa dell'inadeguatezza di alcuni legislatori regionali.

<sup>109</sup> Art. 51, co. 6, st. Lombardia.

<sup>110</sup> Art. 13, co. 2, l.pr. Bolzano n. 11 del 2005.

<sup>111</sup> Art. 75, co. 4, st. Toscana. Su questa norma si era pronunciata la Corte costituzionale con sent. n. 372 del 2004 (n. 8 del cons. in dir., cit., p. 4044), affermando la compatibilità con la Costituzione di una norma che stabilisca, «in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, [...] un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria».

<sup>112</sup> Art. 51 st. Lombardia. Molto critico sul punto A.S. PURCARO, *Gli istituti di democrazia diretta nel nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia*, in S. TROILO - M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 190.

<sup>113</sup> Cfr., assai criticamente, F. PASTORE, *Il referendum*, cit., p. 34.

stati ritenuti insuscettibili di divenire oggetto di una proposta abrogativa.

Il *referendum* consultivo è previsto in tutti gli statuti, ma con caratteri estremamente differenti. Si è voluto con ciò proseguire sulla via intrapresa dagli statuti degli anni '70 – che introdussero questa tipologia di *referendum* nonostante la difformità dal modello previsto dalla Costituzione e dalla l. n. 352 del 1970 – benché l'esperienza ne abbia attestato un sostanziale fallimento.

Molto avanzata in termini di partecipazione la normativa statutaria calabrese: qui, il *referendum* consultivo si svolge su richiesta del 40% dei consiglieri regionali o del 10% del corpo elettorale; se si raggiunge la partecipazione del 30% degli aventi diritto il *referendum* è valido ed il Consiglio è obbligato a pronunciarsi sulla materia<sup>114</sup>. Anche in Emilia Romagna ed in Toscana la richiesta di *referendum* consultivo è affidata ad una frazione di cittadini o ad un numero circoscritto di consigli comunali e provinciali<sup>115</sup>. Nella Provincia di Trento, si conferisce il potere di indire *referendum* consultivi ad una frazione di consigli comunali<sup>116</sup>. In Toscana, peraltro, la legge di attuazione dello statuto in materia prevede che l'eventuale delibera consiliare difforme dall'esito del *referendum* consultivo sia accompagnata da un'apposita motivazione<sup>117</sup>.

Al contrario, in Campania, Liguria, Piemonte, Puglia ed Umbria, così come nella provincia di Bolzano, in Friuli ed in Sicilia, il *referendum* consultivo è uno strumento a disposizione della maggioranza consiliare, al cui esito non è peraltro riconosciuta alcuna efficacia vincolante rispetto alle successive deliberazioni consiliari in merito<sup>118</sup>. In Lombardia e nelle Marche, la

---

<sup>114</sup> Art. 12 st. Calabria.

<sup>115</sup> Art. 21, co. 1 e 2, st. Emilia Romagna; art. 76 st. Toscana, nonché artt. 45 e ss. l.r. Toscana n. 62 del 2007.

<sup>116</sup> Art. 17 l.pr. Trento n. 3 del 2003.

<sup>117</sup> Art. 56 l.r. Toscana n. 62 del 2007.

<sup>118</sup> Art. 14 st. Campania; art. 9 st. Liguria; art. 83 st. Piemonte; art. 19 st. Puglia, art. 23, co. 2, st. Umbria; art. 16 l.pr. Bolzano n. 11 del 2005; art. 21 l.r. Friuli Venezia Giulia; art. 25 l.r. Sicilia n. 1 del 2004. Talora, tuttavia, si impone un termine per la delibera da parte del Consiglio sul provvedimento oggetto del *referendum*.



maggioranza richiesta per l'indizione di un *referendum* consultivo è addirittura dei 2/3 del Consiglio<sup>119</sup>, con la conseguenza che sarà possibile ricorrere alla consultazione popolare solo su temi che, in realtà, non rappresentano problemi reali dell'agenda politica, o sui quali il Consiglio intenda solamente spogliarsi di responsabilità<sup>120</sup>. Anche in Abruzzo lo svolgimento legislativo dell'istituto è particolarmente restrittivo: qui, gli artt. 31 e ss. della l.r. n. 44 del 2007 hanno conferito al Consiglio un monopolio circa l'indizione di *referendum* consultivi, restringendo gli spazi della partecipazione democratica rispetto alla norma statutaria, che nulla disponeva in proposito; peraltro, rispetto allo statuto, che ne prevedeva l'indizione su «materie che interessano particolari categorie o settori della popolazione regionale», la legge ha ristretto il *referendum* consultivo a fase eventuale del procedimento legislativo o regolamentare, avente dunque ad oggetto un provvedimento all'esame del Consiglio.

Rilevano poi i *referendum* propositivi ed approvativi, anch'essi molto variegati negli svolgimenti statutari e legislativi: nelle Regioni e nelle Province a statuto speciale, in particolare, si sono intrapresi modelli normativi innovativi, anche in ragione dell'esplicita previsione contenuta nella l. cost. n. 2 del 2001 della tipologia di *referendum* «propositivo»<sup>121</sup>.

Nel Lazio, dove il *referendum* consultivo è previsto esclusivamente nell'ambito del procedimento preordinato al mutamento territoriale di comuni, è stato previsto un *referendum* propositivo, che ne rappresenta un'interessante alternativa e si pone

---

<sup>119</sup> Art. 52 st. Lombardia; art. 44, co. 2 st. Marche.

<sup>120</sup> La regola della maggioranza qualificata per l'indizione di *referendum* consultivi è invece valutata con favore da F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali*, cit., p. 327, che vi riconosce una garanzia per le minoranze rispetto ad un uso plebiscitario del *referendum*.

<sup>121</sup> Così M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3/2008, p. 472.

Si consideri, in proposito, che l'intero Titolo II della l.st. Sardegna n. 1 del 2008 era dedicato alla partecipazione popolare, con interessanti svolgimenti. La legge, come detto, è tuttavia decaduta.

in continuità con alcuni dei più avanzati strumenti di democrazia partecipativa presenti nei precedenti statuti<sup>122</sup>: i soggetti titolari del diritto di iniziativa legislativa possono infatti optare, in alternativa alla iniziativa legislativa semplice, per la presentazione di una proposta di legge da sottoporre a *referendum* propositivo popolare: il *referendum* si svolge solo se il Consiglio regionale non abbia deliberato in ordine alla proposta di legge<sup>123</sup>. Se il *referendum* raggiunge il *quorum* di validità e viene approvato, il Consiglio è tenuto ad esaminare la proposta di legge<sup>124</sup>.

Il modello normativo laziale è stato ricalcato dalla legislazione friulana in materia<sup>125</sup>, mentre nella Provincia di Trento, il *referendum* propositivo è dotato di un'efficacia maggiore, giacché l'eventuale esito positivo impone alla Giunta o al Consiglio, secondo la competenza interessata, di adottare «entro tre mesi, le iniziative e i provvedimenti per l'attuazione dei risultati del referendum»<sup>126</sup>.

In Campania, così come in Valle d'Aosta e nella Provincia di Bolzano, si è andati ancora più in là, prevedendo un *referendum* approvativo che determina, in caso di esito positivo, l'approvazione e la conseguente promulgazione del testo di legge o di regolamento oggetto della deliberazione popolare<sup>127</sup>: si tratta di norme che, nel prefigurare l'ipotesi dell'approvazione popolare di

---

<sup>122</sup> Cfr. l'art. 40 dello statuto della Regione Lazio previgente. Molto favorevoli a questo istituto S. CECCANTI, *La forma di governo regionale oggi*, in *federalismi.it*, 10/2003, p. 4, e F. PASTORE, *Il referendum*, cit., p. 15.

<sup>123</sup> Perplessità, su questo aspetto, in M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare*, cit., p. 4: «Lo statuto consente il ricorso alla votazione referendaria solo nel caso in cui il Consiglio regionale sia rimasto inerte, mentre nulla dispone per quanto concerne l'ipotesi di un'approvazione della proposta di iniziativa popolare, ma con modificazioni (eventualmente assai significative)».

<sup>124</sup> Art. 62 st. Lazio. Manca tuttavia, ad oggi, la legge di attuazione della norma statutaria.

<sup>125</sup> Art. 23 l.r. Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2003.

<sup>126</sup> Art. 16 l.pr. Trento n. 3 del 2003.

<sup>127</sup> Art. 15 st. Campania (su cui S. PRISCO, *Il nuovo statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in *federalismi.it*, 7/2009, p. 9); art. 15 l.pr. Bolzano n. 11 del 2005; artt. 12-14 l.r. Valle d'Aosta n. 19 del 2003, come modificata dalla l.r. n. 5 del 2006.

una legge, rompono l'armonia con la Costituzione, si pongono in contrasto diretto con l'attribuzione al Consiglio della potestà legislativa regionale, operata dall'art. 121 Cost. e dalle corrispondenti norme degli statuti speciali, ed alterano il sistema del sindacato di legittimità costituzionale conferendo alla legislazione introdotta attraverso questa procedura un sovrappiù di legittimazione politica difficilmente arginabile in sede di controllo di legittimità<sup>128</sup>.

b) Tutti gli statuti regionali prevedono l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare<sup>129</sup>. Anche con riferimento a questo tipico strumento di partecipazione popolare, si è avvertita la necessità di favorirne una rivitalizzazione rispetto all'esperienza precedente alla stagione di riforme statutarie<sup>130</sup>. In questo senso, l'iniziativa legislativa popolare è sovente incoraggiata dalla previsione di un'assistenza degli uffici tecnici del Consiglio regionale nella redazione del testo di legge, secondo un modulo che era già presente nella legislazione in tema di iniziativa legislativa risalente agli anni settanta. Con riferimento all'esame consiliare, che rappresenta l'ostacolo più arduo per un'iniziativa di legge popolare, è spesso previsto che i progetti di legge di iniziativa popo-

<sup>128</sup> Perplessità pure in F. BIONDI, *Il referendum negli statuti regionali*, cit., p. 331, nt. 10; F. PASTORE, *Il referendum*, cit., p. 18, che fa comunque osservare come «in ogni caso, pur volendone riconoscere l'armonia con la Costituzione, si dovrebbe ammettere la possibilità di assoggettare l'atto-fonte in questione al controllo di legittimità costituzionale della corte costituzionale, sia in via di azione, ex art. 127 della Costituzione, sia in via incidentale».

Con riferimento all'ordinamento previgente del governo regionale, R. NANIA, *Il referendum*, cit., p. 2769, escludeva «l'adozione di quel particolare tipo di *referendum* costitutivo che inibisce qualsiasi intervento agli organi autoritativi».

<sup>129</sup> Art. 31 st. Abruzzo; art. 39 st. Calabria; art. 12 st. Campania; art. 18 st. Emilia Romagna; art. 37 st. Lazio; art. 7 st. Liguria; art. 34 st. Lombardia; art. 30 st. Marche; art. 74 st. Piemonte; art. 15 st. Puglia; art. 74 st. Toscana; art. 35 st. Umbria. Nelle Regioni e Province a statuto speciale, cfr. l.pr. Bolzano n. 11 del 2005, artt. 1 e ss.; art. 22 l.r. Friuli Venezia Giulia n. 5 del 2003; artt. 32 e ss. l.r. Sicilia n. 1 del 2004; art. 19 l.pr. Trento n. 3 del 2003.

<sup>130</sup> Con riferimento all'iniziativa legislativa popolare negli ordinamenti regionali prima della riforma costituzionale, V. MONTANO, *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta*, in P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, Padova, 1997, pp. 7 e ss., ne aveva rilevato «la sostanziale inoperatività».

lare e degli enti locali non subiscano la decadenza dovuta al termine della legislatura, mentre altrove si prevede un diritto di intervento in Consiglio per i promotori dell'iniziativa. Alcuni statuti dispongono poi che, decorso un certo termine senza che il Consiglio si sia pronunciato sulla proposta di legge, questa venga automaticamente inserita nell'o.d.g. consiliare<sup>131</sup>. Nella legislazione provinciale di Trento, il mancato esame da parte del Consiglio regionale nei ventiquattro messi successivi alla presentazione della proposta di legge di iniziativa popolare, determina l'indizione di un *referendum* propositivo avente ad oggetto la medesima proposta di legge<sup>132</sup>.

c) Al fianco degli strumenti tradizionali di partecipazione e democrazia diretta, alcuni statuti regionali hanno collocato innovative procedure di partecipazione e confronto tra società civile ed istituzioni rappresentative, valutati positivamente anche dalla Corte costituzionale quali strumenti di trasparenza «dei rapporti fra le istituzioni rappresentative e frazioni della cosiddetta società civile»<sup>133</sup>. L'accostamento operato dagli statuti tra strumenti di democrazia diretta e forme di procedimentalizzazione della partecipazione alle decisioni pubbliche, se può suscitare qualche

<sup>131</sup> Cfr. art. 45, co. 4, l.r. Abruzzo n. 44 del 2007; art. 18, co. 5, st. Emilia Romagna; art. 76 st. Piemonte, nonché art. 4, co. 3, l.pr. Bolzano n. 11 del 2005; art. 40, co. 4, l.r. Sicilia n. 1 del 2004.

Impongono un termine per la discussione o la deliberazione, ma non prevedono l'iscrizione automatica all'o.d.g., l'art. 7, co. 2, st. Liguria, l'art. 37, co. 3, st. Lazio, l'art. 74, co. 3, st. Toscana; .

<sup>132</sup> Art. 19, co. 8, l.pr. Trento n. 3 del 2003.

<sup>133</sup> C. cost., sent. n. 379 del 2004, n. 6 del cons. in dir., cit., p. 4179.

Per una valutazione complessiva delle procedure di democrazia partecipativa nel sistema politico italiano, nazionale e locale, si veda U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive» (Firenze, 2-3 aprile 2009), ora in *astrid-online.it*; ID., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 3/2006, pp. 151 e ss.; nonché, ora, C. DI MARCO, *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009. Con riferimento alle Regioni italiane, M. PICCHI, *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in M. CARLI - M. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., pp. 303 e ss.

perplessità a causa della diversa disposizione rispetto al principio rappresentativo – alternativa e concorrente nel caso degli strumenti di democrazia diretta, promozionale ed integrativa nel caso delle procedure di partecipazione<sup>134</sup> – può essere spiegata a partire dalla comune finalità perseguita, di innovare le tradizionali forme della dialettica tra istituzioni e società civile attraverso la previsione di una pluralità di strumenti, non necessariamente riconducibili ad una logica univoca.

In molte Regioni, alle associazioni ed organizzazioni che esprimono interessi diffusi o collettivi vengono assicurati canali di comunicazione e consultazione organizzata con gli organi regionali che vanno ben aldilà delle mere «audizioni» dei soggetti della società civile da parte delle assemblee rappresentative: nella Regione Abruzzo, è prevista l'istituzione di un «Albo regionale della partecipazione» che raccoglie tali associazioni, al fine di consentire la loro partecipazione a consulte tematiche, ad altre forme di partecipazione organizzata, nonché il loro diritto alla «interrogazione» degli organi regionali<sup>135</sup>; in Toscana, il Presidente della Giunta può «promuovere ... fasi formali di concertazione o di confronto con rappresentanze istituzionali e sociali»<sup>136</sup>, mentre una apposita «Conferenza permanente delle autonomie sociali», istituita presso il Consiglio regionale, assicura all'organo legislativo un confronto costante con la rete delle associazioni e la società civile sui temi inerenti la programmazione economica, sociale ed istituzionale<sup>137</sup>; organi simili alla Conferenza delle autonomie sociali toscana sono previsti anche negli statuti pugliese ed abruzzese<sup>138</sup>, mentre in altri statuti sono stati previsti dei Consigli regionali dell'economia e del lavoro, che

---

<sup>134</sup> E. Frediani, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto*, cit., p. 354.

<sup>135</sup> Art. 12, co. 3 e 6, st. Abruzzo.

<sup>136</sup> Art. 48 st. Toscana.

<sup>137</sup> Art. 61 st. Toscana.

<sup>138</sup> Cfr. art. 46 st. Puglia («Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale») ed art. 73 st. Abruzzo («Conferenza regionale per la programmazione»).

possono essere accostati alle conferenze per la natura delle funzioni che gli sono riconosciute e per la composizione, che mira a rappresentare gli interessi emergenti dal tessuto sociale<sup>139</sup>; in Emilia Romagna è previsto lo svolgimento di «istruttorie pubbliche» nell'ambito del procedimento preordinato all'adozione di una legge o di altro atto normativo o amministrativo, cui possono partecipare «associazioni, comitati, gruppi di cittadini» e delle cui risultanze si tiene conto nella motivazione del provvedimento adottato<sup>140</sup>; sempre in Emilia Romagna, il Consiglio, e le commissioni consiliari in particolare, tengono albi delle associazioni i cui scopi abbiano attinenza alle materie di rispettiva competenza e predispongono appositi protocolli di consultazione<sup>141</sup>; in Piemonte, ci si limita a prevedere «consultazioni» di particolari categorie o settori della popolazione, ma si conferisce un potere di «interrogazione» agli organi della Regione in capo agli enti locali, ai sindacati dei lavoratori ed alle organizzazioni di categoria<sup>142</sup>: uno strumento, questo, che, rispetto alla petizione, presenta un livello molto maggiore di profondità, anche in ragione dell'obbligo di risposta pubblica che ne deriva.

L'intervento più significativo si è però avuto con la l.r. Toscana n. 69 del 2007, che ha stabilito un diritto alla «partecipazione alla elaborazione ed alla formazione delle politiche regionali e locali», prevedendo strumenti di democrazia partecipativa cui possono accedere tutti i residenti, cittadini o stranieri, nonché coloro che, pur non stabilmente residenti, avanzino comunque un interesse all'oggetto del processo partecipativo<sup>143</sup>. Tra le

<sup>139</sup> Sul ruolo di questi organi, E. FREDIANI, *Informazione e partecipazione*, cit., p. 349, nt. 26.

<sup>140</sup> Art. 17 st. Emilia Romagna. Sul punto, cfr. M. CARLI, *Lo Statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2005, pp. 26 e ss, nonché, ancora, E. Frediani, *Informazione e partecipazione*, cit., pp. 364 e ss., che opportunamente recupera le suggestioni elaborate da Mario Nigro nel lavoro di riforma della legge sul procedimento amministrativo (*ivi*, p. 365).

<sup>141</sup> Art. 19 st. Emilia Romagna. Ma cfr. pure l'art. 39 st. Emilia Romagna.

<sup>142</sup> Cfr. artt. 85 e 86 st. Piemonte.

<sup>143</sup> Artt. 1 e 2 l.r. Toscana n. 69 del 2007. Per un commento: E. STRADELLA, *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica?*

varie forme di partecipazione pubblica, massima importanza è rivestita dai dibattiti pubblici aventi ad oggetto interventi «con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica»<sup>144</sup>, richiesti dagli stessi soggetti pubblici, dagli enti locali o dai privati in forma collettiva o associativa<sup>145</sup>, che vengono istruiti ed organizzati da un apposito organismo, l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione<sup>146</sup>, cui compete anche l'informazione al pubblico attraverso la diffusione della documentazione relativa con ogni strumento disponibile<sup>147</sup>. Nella maggior parte dei casi, «l'apertura del dibattito pubblico sospende l'adozione o l'attuazione degli atti amministrativi di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico»<sup>148</sup> ed impone una pronuncia del soggetto proponente l'intervento circa la conformazione o la dissociazione dagli esiti della consultazione pubblica<sup>149</sup>. La legge in esame – che ha natura sperimentale e pertanto prevede una disposizione «caducatoria», ai sensi della quale si determina automaticamente l'abrogazione della legge dopo cinque anni dalla sua entrata in vigore, mentre gli organi regionali competenti avviano la discussione su di un'eventuale riapprovazione e sulle ne-

---

*Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *osservatoriosulfonti.it*, 3/2008, spec. pp. 24 e ss., e, nella prospettiva della scienza politica, A. FLORIDIA, *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, relazione al XXI Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Catania, 20-22 settembre 2007), ora in *astrid-online.it*, spec. pp. 12 e ss.

Per un'interessante ricostruzione di un caso concreto di utilizzazione di «dibattito pubblico» in Toscana, ma prima dell'entrata in vigore della legge in commento, cfr. A. FLORIDIA, *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito pubblico sul «caso Castelfalfi»*, relazione al XXII Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Pavia, 4-6 settembre 2008), ora in *astrid-online.it*.

<sup>144</sup> Art. 7, co. 1, l.r. Toscana n. 69 del 2007.

<sup>145</sup> Art. 8, co. 1, l.r. Toscana n. 69 del 2007.

<sup>146</sup> Artt. 3-6 l.r. Toscana n. 69 del 2007.

<sup>147</sup> Art. 11 l.r. Toscana n. 69 del 2007.

<sup>148</sup> Art. 9, co. 3, l.r. Toscana n. 69 del 2007.

<sup>149</sup> Art. 10, co. 3, l.r. Toscana n. 69 del 2007.

cessarie modifiche da apportare –, coinvolge anche gli enti locali nella promozione di dibattiti pubblici, supportando le rispettive iniziative partecipative attraverso incentivi economici e sostegno organizzativo.

Ispirata a medesimi principi la recentissima l.r. Emilia Romagna n. 3 del 2010, che pone tuttavia alcuni interrogativi circa il coinvolgimento degli enti locali e dei loro organi di direzione politica non solo come soggetti promotori di iniziative di confronto e discussione pubblica, ma anche come amministrazioni coinvolte e vincolate dalle procedure previste dalla legge, invadendo così la competenza della legge statale e delle fonti di autonomia locale nella determinazione delle forme della democrazia partecipativa in ambito locale. Più opportunamente, la legge toscana subordina l'estensione della legge alle amministrazioni locali alla sottoscrizione di un accordo con la Regione.

Meno vasta, ma altrettanto innovativa, la legislazione della Regione Lazio in tema di bilancio partecipato, una forma di partecipazione pubblica alle più importanti decisioni di indirizzo politico della comunità che in Italia aveva già trovato una sua diffusione, ancorché circoscritta, a livello comunale<sup>150</sup>.

Le forme di consultazione organizzata della società civile – che nel contesto regionale hanno trovato spazi di affermazione non effimeri, ma al contrario estesi su di un ampio raggio di intensità – aprono senz'altro scenari complessi sulle risorse delle direttrici di trasformazione della democrazia<sup>151</sup>, ma si inseriscono con efficacia in una tendenza in atto a diversi livelli istituzionali<sup>152</sup>,

---

<sup>150</sup> Ai sensi dell'art. 3-bis l.r. Lazio n. 25 del 2001, successivamente integrato dal reg. n. 4 del 2006, la partecipazione coinvolge il Documento di programmazione economica regionale ed il bilancio di previsione annuale, e si svolge principalmente in forma telematica, sotto il coordinamento dell'assessorato competente. Cfr. C. CELLAMARE - R. TROISI, *Percorsi di economia partecipata nella Regione Lazio*, in *Dem. dir.*, 4/2006, pp. 80 e ss., che danno conto anche della prima prassi applicativa.

<sup>151</sup> S. PRISCO, *Il nuovo statuto della Regione Campania*, pp. 10 e ss.

<sup>152</sup> Nei Trattati europei riformati a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la «vita democratica» nell'Unione si realizza attraverso canali di partecipazione e consultazione tra istituzioni e società civile (C. PINELLI, *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 4/2008, pp. 928-9). Si è cer-



che conferma ancora una volta la capacità di innovazione e sperimentazione che i contesti regionali permettono di promuovere rispetto ad un sistema politico ingessato. Particolarmente apprezzabile è, in particolare, l'innesto di strumenti di partecipazione politica nella funzione legislativa dei Consigli, secondo schemi talora dialogici, talora apertamente conflittuali: anche attraverso queste forme, la legislazione regionale – tanto valorizzata in termini di competenze materiali con la riforma costituzionale del 2001 – potrà tentare di rappresentare e raccogliere le aspirazioni e gli interessi materiali emergenti dalla società civile e dal tessuto pluralistico della comunità regionale, incanalandoli in una dimensione programmata e condivisa delle funzioni pubbliche<sup>153</sup>. È, questa, una delle strade da intraprendere con maggiore risolu-

---

cato così di elevare a metodo tipico dell'azione delle istituzioni europee quel coordinamento con la società civile che era stato già sperimentato, in merito alla politica sociale, sulla base dell'*open method of coordination* (G. BRONZINI, *Il modello sociale europeo*, in F. BASSANINI - G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 111), recepito dalla Commissione nel Libro bianco sulla *Governance* del luglio del 2001, e poi applicato più diffusamente dalla Convenzione di Nizza e dalla Convenzione «Giscard» (E. DE MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. BILANCIA - M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 51-2).

<sup>153</sup> Anche alla luce del fatto che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, «se l'amministrazione è tendenzialmente un'amministrazione locale, la Regione è soprattutto il soggetto della produzione legislativa». Così G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, cit., p. 298; nonché ID., *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004, pp. 1240-1: «Le nuove competenze regionali si incentrano proprio sull'organo che è il vero sconfitto dalla riforma costituzionale del 1999: il Consiglio regionale».

Come rileva lucidamente R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in *forumcostituzionale.it* (gennaio 2007), p. 6: «La partecipazione dovrebbe essere intesa come un *bisogno* non degli elettori, ma degli eletti, bisogno a cui si provvede attraverso l'insieme degli strumenti predisposti per attrarre attenzione e considerazione da parte delle organizzazioni di interesse, per poter conoscere tramite loro i "fatti" rilevanti in una società che gli eletti hanno il compito di rappresentare. Ma a questo non si può arrivare convocando d'autorità i soggetti che si ritiene interessanti: bisogna essere competitivi con l'esecutivo, e conquistare una posizione tale per cui gli interessi organizzati non imbocchino sempre e comunque la scala che conduce alle stanze dell'esecutivo, ma provino interesse a salire anche le scale degli organi assembleari».

tezza, se si vuole contrastare il predominio dell'esecutivo nella raccolta e nell'interpretazione degli interessi emergenti dal tessuto sociale della Regione<sup>154</sup>, ed incanalarli nel processo decisionale pubblico in forme trasparenti e non semplificatrici, ma valorizzanti la complessità sociale, senza con ciò apparire indifferenti alle concrete esigenze della comunità regionale: queste, al contrario, nel dialogo con le istituzioni rappresentative e negli strumenti di democrazia diretta potranno trovare forme efficaci di garanzia, lotta ed affermazione, anche prescindendo dal filtro rappresentato dai partiti politici.

---

<sup>154</sup> Messa in risalto da G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, cit., p. 300.

## CAPITOLO QUARTO

### L'INDIRIZZO POLITICO REGIONALE E LA RESPONSABILITÀ POLITICA DELL'ESECUTIVO REGIONALE

SOMMARIO: Premessa. – 1. La «presidenzializzazione» della politica regionale: semplificazione del pluralismo politico e radicalizzazione della dimensione territoriale degli interessi. – 2. La «presidenzializzazione» della rappresentanza politica regionale. – 3. I percorsi della responsabilità politica negli statuti regionali e la tendenza al recupero del rapporto di fiducia. – 4. Il rapporto di fiducia nella giurisprudenza costituzionale sulla forma di governo regionale. – 5. Cenni sull'ammissibilità della questione di fiducia negli ordinamenti regionali. – 6. L'indirizzo politico regionale tra derive monarchiche e mediazioni collegiali. – 7. Il controllo dell'esecutivo nella democrazia dell'alternanza: l'opposizione consiliare negli statuti regionali. – 8. Le forme della responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale: una critica agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale.

#### *Premessa*

In quest'ultimo capitolo ci concentreremo sull'esecutivo regionale, sulla sua capacità rappresentativa e sui percorsi, formali ed informali, di determinazione dell'indirizzo politico e sulle modalità di sanzione della sua responsabilità politica.

Il sistema introdotto dalla l. cost. n. 1 del 1999 ha determinato il rafforzamento istituzionale del Presidente della Giunta ed il suo predominio non solo all'interno dell'esecutivo e nei rapporti con gli altri organi regionali, ma anche nella funzione di rappresentanza della comunità politica<sup>1</sup>. Parallelamente a questi

---

<sup>1</sup> F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, p. 184.

fenomeni, si verifica uno svilimento delle forme di sanzione della responsabilità politica e dei luoghi di mediazione e contrattazione dell'indirizzo politico tipici della tradizione del parlamentarismo. Orientati a riequilibrare l'assetto di governo regionale attraverso il recupero di strumenti tipici del rapporto fiduciario, i nuovi statuti hanno dovuto fare i conti con i paletti posti dalla normativa costituzionale inderogabile e dalla normativa *standard*, nonché con l'orientamento emergente dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, nel ridimensionare gli ambiti di competenza della potestà statutaria, ha finito con l'intralciare la edificazione di una complessa trama di contropoteri e strutture di controllo della responsabilità politica dell'esecutivo.

Le formalizzazioni statutarie degli assetti di governo e la loro interpretazione giurisprudenziale devono essere analizzate avendo ben presente la finalità essenziale di garanzia del principio di responsabilità politica e di contenimento del potere, che del costituzionalismo rappresenta l'identità, la cui coerenza e funzionalità tracciano il confine tra democrazia e plebiscitarismo.

1. *La «presidenzializzazione» della politica regionale: semplificazione del pluralismo politico e radicalizzazione della dimensione territoriale degli interessi*

Abbiamo visto come il Presidente della Regione veda ampliarsi il proprio protagonismo politico grazie alla centralità che gli è conferita nell'assetto di governo regionale: all'origine di questo fenomeno non si collocano soltanto le descritte trasformazioni istituzionali dei congegni della forma di governo regionale; esso intercetta, più in generale, tendenze in atto nei sistemi politici e sociali delle democrazie contemporanee.

Da un lato, esso si pone in forte coincidenza con il fenomeno di personalizzazione del potere che è in atto, anche nelle forme di governo parlamentari, almeno dalla seconda metà del Novecento<sup>2</sup>,

---

<sup>2</sup> Sul punto, oltre a L. HAMON - A. MABILEAU, *La personnalisation du pouvoir*, cit., il classico T. POGUNTKE - P. WEBB (a cura di), *The Presidentialization of Politics*,

ma che viene ampliandosi in misura straordinaria negli ultimi anni, allorché, alle complessità della gestione dell'agenda politica, si accompagna la costruzione di una «democrazia del pubblico»<sup>3</sup>.

Dall'altro, si verifica una riemersione del «territorio» come ambito di relazioni sociali e politiche dotate di maggiore pregnanza e caratteristiche ed esigenze proprie. La trasformazione delle forme della produzione della ricchezza ed il rilievo acquisito dalla dimensione territoriale nella relazioni economiche<sup>4</sup>; la ri-politicizzazione di antiche fratture e resistenze territoriali ed identitarie ai processi di costruzione degli stati nazionali<sup>5</sup>; la caduta delle garanzie sociali conquistate nell'esperienza dello stato di prestazione ed il conseguente montare di una percezione diffusa di insicurezza nelle comunità<sup>6</sup>; l'affacciarsi di una questione identitaria sollecitata tanto dal mancato governo dei processi migratori e dal fallimento delle politiche di integrazione, quanto dalla trasformazione del ruolo della cultura religiosa nella definizione di un'identità etica più definita, hanno determinano fenomeni reattivi rispetto ad una visione cosmopolitica dei legami sociali<sup>7</sup>

---

Oxford University Press, Oxford, 2005, nonché, nella letteratura italiana, A. DI GIOVINE - A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007 (specie l'Introduzione di A. DI GIOVINE) e T.E. FROSINI - C. BASSU - P.L. PETRILLO (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009.

<sup>3</sup> Su cui, specialmente, B. MANIN, *The principles*, cit., pp. 219 e ss.

<sup>4</sup> Sul punto, assai lucidamente, A. BARBERA, *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/1999, pp. 1096-1100, con ampi riferimenti di letteratura politologia ed economica, cui adde O. KENICHI, *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini&Castoldi, Milano, 1996, pp. 11, 128 e ss.; R. CAPELLO, *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna, 2004; A.J. SCOTT, *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2001. Più di recente, C. BARBATI, *Territori e interessi economici: le «politiche dei luoghi» per lo sviluppo locale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2009, pp. 243 e ss.

<sup>5</sup> S. VENTURA (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 15.

<sup>6</sup> Su cui si veda almeno Z. BAUMAN, *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2007, spec. p. 4.

<sup>7</sup> Si consideri peraltro come, nella prospettiva di coloro che per primi hanno ragionato sul concetto di «glocalizzazione», (R. ROBERTSON, *Globalizzazione. Teoria so-*

ed imposto il territorio come luogo di emersione di interessi più circoscritti, ma di maggiore densità e coerenza<sup>8</sup>, configurando la Regione come «spazio di dipendenza»<sup>9</sup>: questi processi – che a livello costituzionale si ripercuotono in primo luogo nella prospettazione di modelli di articolazione delle competenze improntati ad esigenze di differenziazione e di competizione più che alla ga-

---

*ziale e cultura globale*, Asterios, Trieste, 1999, pp. 141-2; Z. BAUMAN, *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando, Roma, 2005), il rapporto globale-glocale non è «una relazione di “azione-reazione” che comporta semplicemente la resistenza locale alla trasformazione globale». Al contrario, la globalizzazione avrebbe comportato «la ricostruzione, e in un certo senso la produzione, della “casa”, della “comunità”, e del “locale”» (così R. ROBERTSON - K.E. WHITE, *La glocalizzazione rivisitata ed elaborata*, in F. SEDDA (a cura di), *Glocal. Sul presente a venire*, Sassella, Roma, 2004, pp. 15-19). Insiste invece sulla natura reattiva dell'identità rispetto al cosmopolitismo M. O'BRIEN, *Cosmopolitismo e località*, (1996), Pensa, Lecce, 2005, spec. p. 57.

Nel contesto italiano, la rivendicazione autonomistica si diffonde in misura più significativa in Regioni ben inserite nei processi globalizzazione dell'economia. E d'altronde, ha ragione A. BARBERA, *Il governo locale*, cit., p. 1096, quando afferma che «la competizione in un'economia globale tende sempre più a porsi come competizione fra sistemi regionali».

<sup>8</sup> Il territorio, che nella dottrina positivistica della statualità è meramente misura della validità spaziale dell'ordinamento e tende, nella sua declinazione nazionale, all'omogeneizzazione delle specificità locali, esprime ora l'aspirazione a manifestare «proprie regole e tradizioni». Dinanzi a tali fenomeni, gli Stati «appaiono troppo uniformi nel loro centralismo per dare riconoscimento alle tante diversità che si agitano sui loro territori e che non sono più rispecchiate o rispecchiabili solo in un ordine politico di tipo rappresentativo. La loro territorialità uniforme appare sovrastare troppo altre territorialità più frastagliate, che la sottendono e che vogliono emergere e farsi sentire» (così, M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 20 e 144. Ma sono essenziali pure N. MERKER, *Filosofie del populismo*, Laterza, Roma-Bari, 2009, spec. pp. 11, 175 e ss.; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 15, 279; I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 47 e ss.).

Sulle diverse tendenze della dottrina giuspubblicistica di stampo positivista a considerare il territorio statale ora come limite-competenza dell'ordinamento, ora come cosa in dominio dell'ente, con una generale sottovalutazione del tessuto materiale di cui il territorio si compone, L. PALADIN, *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, spec. pp. 607-613. Ma si veda pure, S. ROMANO, *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, ora in ID., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 204.

<sup>9</sup> Sugli «spazi di dipendenza», si veda ora A. DI MARTINO, *Il territorio*, cit., p. 15.

ranzia di condizioni di unità ed omogeneità tra Regioni<sup>10</sup> – coinvolgono la qualità del processo politico in ambito regionale: questo, che nel corso di tutta l'esperienza del primo regionalismo era stato sostanzialmente annichilito dalla subordinazione alla politica nazionale e dallo svuotamento dell'autonomia regionale<sup>11</sup>, ne risulta arricchito e trasformato tanto nei contenuti quanto nelle forme<sup>12</sup>. Dalle collettività definite dalla comune residenza nel territorio regionale emergono infatti istanze di rappresentanza politica e degli interessi intercettate, interpretate e sintetizzate con più immediatezza dalle istituzioni pubbliche territoriali, le quali sono sempre più spesso coinvolte in forme di contrattazione – ufficiale o informale – degli indirizzi della politica economica nazionale<sup>13</sup>.

In queste sedi, le istituzioni regionali accrescono il proprio protagonismo politico anche in chiave polemica ed antagonista rispetto all'interesse generale della comunità nazionale e delle altre Regioni<sup>14</sup>, mentre parallelamente si va ridimensionando a favore di un impianto policentrico il rapporto tra segreterie nazionali ed articolazioni regionali dei partiti politici<sup>15</sup>. Processi che

---

<sup>10</sup> A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 206.

<sup>11</sup> E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA, *I cantieri del federalismo*, cit., p. 252; R. BIN, ... e l'autonomia politica? *Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, 2/2007, p. 245.

<sup>12</sup> Sul rapporto di interdipendenza tra sviluppo dell'autonomia regionale e rafforzamento delle istituzioni, S. VASSALLO, *Regioni, «governatori» e federalismo. Come la leadership può cambiare la geografia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2001, spec. p. 672.

<sup>13</sup> P. CIARLO, *Le nuove regioni*, cit., pp. 767 e 782 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali*, cit., p. 300. Ma si veda pure E. TUCCARI, *Territorio. II) Territorio regionale*, in *Enc. giur.*, XXXV, Treccani, Roma, 1994, spec. p. 5.

<sup>14</sup> Ancora, P. CIARLO, *Le nuove regioni*, cit., p. 784. G. VOLPE, *Autonomia locale*, cit., p. 113. Ma anticipazioni in questo senso già in G. LOMBARDI, *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali tra storia e diritto*, in *Dir. soc.*, 1/1985, pp. 66-7.

<sup>15</sup> Va cioè invertendosi, nella fase attuale, la tendenza descritta da S. VASSALLO, *Le elezioni regionali del 2005. Alternanza, personalizzazione e ricambio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005, p. 998, secondo cui, nelle scelte dell'elettorato regionale, i temi dell'agenda politica nazionale sarebbero prevalenti sulle specifiche esigenze lo-

manifestano una tendenza spontanea a svolgersi in forme irrazionali<sup>16</sup>.

## 2. *La «presidenzializzazione» della rappresentanza politica regionale*

La convergenza di queste due tendenze nell'ambito della politica regionale si riflette sul ruolo e sulla posizione del Presidente della Giunta regionale: questi è accreditato come centro di raccolta delle esigenze provenienti dalla comunità regionale<sup>17</sup>, nella consapevolezza diffusa e condivisa che sia l'interlocutore istituzionale più capace non soltanto rispetto alle delibere di competenza della Giunta ed alle mansioni dell'amministrazione regionale, ma anche rispetto al Consiglio regionale, nei rapporti con gli altri enti locali e nella contrattazione con le istituzioni nazionali<sup>18</sup>.

---

cali. È, anzi, la politica nazionale che si «regionalizza», attraverso l'emersione dei conflitti intercorrenti tra gli interessi delle diverse aree del Paese, non più efficacemente mediati dai partiti, ed attraverso la perdita di controllo delle direzioni nazionali dei partiti sulle direzioni periferiche e sugli esponenti politici locali, monopolisti del consenso in aree territoriali circoscritte. Preziose indicazioni in M. CALISE, *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006, pp. 81 e ss., R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Anuario 2008: Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009, pp. 239-276.

<sup>16</sup> S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 1/2003, p. 117.

<sup>17</sup> G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali*, cit., p. 300: «L'elezione diretta del Presidente della Regione, in tempi di crescente personalizzazione della politica, ha portato su quest'ultimo l'attenzione dei mezzi di comunicazione di massa, ed è pertanto il Presidente-eletto che viene investito delle questioni di maggiore rilevanza per la Regione. Nel dibattito che, magari con modalità particolarmente semplificanti, si svolge nella «sfera pubblica regionale», la soluzione dei problemi affrontati viene richiesta al Presidente della Regione ed alla sua Giunta, indipendentemente dai poteri di cui hanno la titolarità formale. Così come è a lui che si rivolgono le associazioni degli industriali, i sindacati ed i più importanti gruppi di interesse economico e sociale».

<sup>18</sup> M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale*, cit., p. 2, che riconosce al Presidente un ruolo «di «sutura» nei rapporti interordinamentali».



In gran parte dei casi, inoltre, il capitale politico di legittimazione personale derivante dall'elezione diretta, e la circostanza di essere stati selezionati indipendentemente dalle forme di riproduzione della classe politica tipica delle forme partitiche tradizionali, ha consentito ai Presidenti regionali – parallelamente, in ciò, ad alcuni sindaci delle città più influenti – di acquisire una posizione di indipendenza, se non di contrapposizione, anche rispetto ai partiti, o comunque di autonomia pur all'interno degli stessi, riservandosi un ruolo da protagonisti anche sulla scena politica nazionale<sup>19</sup>.

Si assiste, dunque, all'acquisizione da parte del Presidente della Giunta regionale eletto direttamente dal corpo elettorale di un ruolo non circoscritto alla mera rappresentanza istituzionale della Regione, ma esteso alla rappresentanza degli interessi scaturenti dal tessuto sociale regionale. Nel contesto della forma di governo regionale, prende così corpo una forma di rappresentanza politica, alternativa e parallela a quella incanalata nella dimensione parlamentare, incentrata sulla figura del Presidente regionale, legittimato dal voto popolare a raccogliere, interpretare e condurre a sintesi gli interessi emergenti dalla comunità politica, traducendoli in una proposta unitaria e coerente di politiche pubbliche e di rivendicazioni da tutelare di fronte ai suoi interlocutori istituzionali<sup>20</sup>.

Si tratta di una trasformazione del rapporto di rappresentanza politica che determina conseguenze di straordinaria importanza negli assetti organizzativi del regionalismo.

---

<sup>19</sup> G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale*, in *costituzionalismo.it*, 2/2009. Si pensi – a titolo d'esempio – a come il Presidente della Giunta campana, Bassolino, abbia resistito all'indirizzo del partito di appartenenza che gli imponeva le dimissioni in occasione delle vicende giudiziarie legate allo scandalo dei rifiuti nella Regione.

<sup>20</sup> Come riconosce M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 125 («il titolare dell'organo monocratico ... [è] espressione del principio della rappresentanza politica»), che pure stigmatizza gli effetti della personalizzazione. Cfr. pure G. BOGNETTI, *Osservazioni conclusive: «Brüder, nicht diese töne...»*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende*, cit., p. 282.

Una prima conseguenza concerne il tasso di legittimazione politica delle istituzioni regionali e della politica regionale nel suo complesso, e la qualità del processo di organizzazione del pluralismo politico: a fronte della crisi – pienamente avvertita nei contesti regionali – dei partiti politici come luogo di sintesi delle istanze sociali e di sutura tra queste e le istituzioni, e dei ritardi dei Consigli regionali nel ripensare conseguentemente il proprio ruolo e le proprie tradizionali forme organizzative, il circuito rappresentativo plebiscitario che lega il corpo elettorale direttamente con il Presidente instaura un percorso alternativo di legittimazione politica, che si alimenta della percezione di efficienza dell'azione politica dell'esecutivo regionale e dall'immediatezza che contraddistingue le comunicazioni attinenti a questa azione politica<sup>21</sup>. Se è vero che l'instaurazione di questo processo di rappresentanza politica – coerente nelle sue forme di riproduzione con gli schemi comunicativi semplificati e spettacolarizzati dominanti a diversi livelli – ha posto un argine a pericolosi scollamenti tra società ed istituzioni ed a fughe antipolitiche<sup>22</sup>, è altresì vero che esso poggia su di una concezione «comunitaria» dell'interesse regionale, identificato con gli interessi politicamente maggioritari e culturalmente dominanti. Ne deriva una semplificazione della complessa trama del pluralismo sociale e l'esclusione di una pluralità di interessi minoritari, opzioni alternative, identità emergenti, mondi di vita non omologati, che non possono essere portati a sintesi nella prospettiva di identificazione tra una comunità omogenea ed il *leader* carismatico<sup>23</sup>, e che rischiano di

<sup>21</sup> Così, S. VASSALLO, *Regioni, «governatori» e federalismo*, cit., spec. p. 672.

<sup>22</sup> Sul punto, A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 1/2002, p. 42: «Si temeva ... che la personalizzazione e la verticalizzazione della politica avrebbero prodotto effetti di esclusione e di riduzione. Ci si accorge che sono, invece, forme di inclusione di strati sociali allontanatisi dalla politica tradizionale».

<sup>23</sup> M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, p. 73; M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., p. 410: «L'idea dell' "uomo solo al comando" costituisce una fuga dal problema, che ha il grave difetto di dislocare l'attenzione popolare sulla scelta della persona a scapito della qualità della rappresentanza e della stessa partecipazione popolare nel corso della legislatura». Si veda pure ID., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, cit., p. 126.

essere rimossi nel predominio di processi comunicativi mediatizzati ed informali, ai quali risulta difficile imporre regole giuridiche di garanzia. In questa accezione esistenzialistica ed estemporanea della funzione di rappresentanza politica, infatti, la dialettica politica perde i connotati della pubblicità che le procedure articolate nell'ambito parlamentare assicurano, e non consente l'esplicazione del controllo politico e l'applicazione delle garanzie di partecipazione e parità che sono alla base dell'organizzazione costituzionale del processo politico.

Al contrario, i Consigli regionali appaiono dotati di risorse in grado di consentire modelli di rappresentanza politica più rispettosi della complessità delle società pluraliste: la capacità rappresentativa dei Consigli dovrà pertanto essere promossa – in una linea per ora solo abbozzata nella normativa statutaria – attraverso l'organizzazione di procedure di strutturazione della dialettica interna e di apertura agli apporti emergenti dalla società civile che permettano di intercettare opinioni, visioni ideali, interessi<sup>24</sup>, attraverso processi pubblici comunicativi proceduralizzati<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in N. ZANON - F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende*, cit., pp. 34 e 53; U. ALLEGRETTI, *Le assemblee locali*, cit., p. 91. R. BIN, *Assemblee rappresentative*, cit., p. 6.

<sup>25</sup> Sulle risorse del parlamentarismo come luogo di rappresentazione e proceduralizzazione della conflittualità sociale e del pluralismo nella sfera pubblica, J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi per una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996, spec. pp. 351 e ss. Ma si veda anche ID., *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 1998, p. 56.

Nella letteratura costituzionalistica italiana: P. RIDOLA, *Le «parole della politica» e l'insindacabilità parlamentare. Nota alla sentenza n. 120 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2004; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 60 e 68 («al di là dell'apparente anacronismo, la riaffermazione di una "centralità" dei corpi parlamentari appare tuttora necessaria per salvaguardare il perseguimento dei fini inclusivi ed integrativi del modello di democrazia pluralista»). Nello stesso senso ID., *Pluralismo*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1997 pp. 5, 6, 8 e 12 (dove osserva che «l'unica possibile realizzazione concreta di un assetto pluralistico stabile è il raggiungimento di un livello effettivo e continuo di integrazione, conseguito nell'assunzione di decisioni collettive di sintesi, la cui legittimazione è assicurata dall'ampiezza di partecipazione alla procedura decisionale stessa»).

Un secondo fronte interessato dall'emersione spontanea di un rapporto rappresentativo di stampo plebiscitario tra corpo elettorale e Presidente regionale concerne la dialettica tra interessi territoriali ed interesse nazionale, e la conseguente tenuta del valore costituzionale dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost.

Il rafforzamento della legittimazione politica del Presidente ed il suo conseguente stagliarsi come soggetto tutore dell'interesse regionale ha consentito senz'altro un apprezzabile recupero di «forza contrattuale» per interessi circoscritti e localizzati provenienti dalla società civile regionale, di recente emersione o sedimentati: interessi della produzione economica o di protezione sociale, di sviluppo urbano o di protezione del territorio, di promozione culturale o di salvaguardia delle tradizioni – sovente privi di risalto ed autonoma capacità di interlocuzione nel processo politico a livello statale – sono riusciti negli ultimi anni a conquistare la scena della comunicazione politica ed elettorale, invertendo la tendenza alla decontestualizzazione della competizione politica ed alla prevalenza dei temi nazionali rispetto a quelli regionali nelle scelte dell'elettorato regionale<sup>26</sup>.

Tuttavia, l'affidamento della rappresentanza di questi interessi all'azione politica del Presidente – caratterizzata da un alto tasso di immediatezza comunicativa e di semplificazione – ne determina un irrigidimento ed un'indisponibilità alla composizione con esigenze confliggenti, che isola la Regione in un'immagine artificiale della propria identità comunitaria.

Nel processo rappresentativo che si instaura attorno alla figura del Presidente regionale, la dimensione dell'«interesse» emerge dunque con maggiore nitidezza rispetto alle prassi della rappresentanza che prendono corpo nel canale tradizionale che dai partiti come soggetti organizzatori del consenso elettorale perviene alle sintesi parlamentari, assecondando una dinamica demistificatoria delle reali condizioni del rapporto rappresenta-

---

<sup>26</sup> S. VASSALLO, *Le elezioni regionali del 2005*, cit., p. 998.

tivo<sup>27</sup>. Ma in questo processo rappresentativo, gli interessi emergenti dal tessuto sociale non vengono alla luce per poter essere valutati e per contrapporsi in una dialettica aperta e trasparente, ma vengono selezionati in modo coperto e vischioso, semplificati attorno a visioni unificanti dell'identità comunitaria regionale, ed irrigiditi in una logica di contrapposizione con gli interessi della comunità nazionale.

Talora compatti nell'opporli a politiche determinate a livello statale coinvolgenti interessi e competenze regionali<sup>28</sup>, più spesso isolati ma agguerriti difensori degli interessi economici, di sviluppo e identitari delle rispettive Regioni anche in contrapposizione a quelli di altre Regioni<sup>29</sup>, i Presidenti regionali, con il loro agire politico informale ed estemporaneo, offrono la più lucida esemplificazione del fenomeno di «contrattualizzazione» delle decisioni politiche che contraddistingue le società complesse, i cui esiti non si riverberano solo nell'esclusione di Parlamento e Consigli dall'area delle decisioni, con ciò che ne consegue in termini di pubblicità del processo politico e garanzia del pluralismo, ma anche e preliminarmente nella tenuta del principio di unità nazionale.

I «governatori regionali» dell'epoca attuale finiscono infatti per svolgere, specie quando alla loro legittimazione politica rie-

---

<sup>27</sup> Sulla necessità di recuperare la dimensione politica della rappresentanza degli interessi collettivi, ancorché parziali, e di sfatare il mito dell'unità della rappresentanza politica di derivazione liberale, si veda ora G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, Milano, 2005, spec. pp. 2-6, 51 e ss, 120 e ss. Ma cfr. pure S. ROSSI, *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentazione degli interessi in Germania*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. XV-XVI.

<sup>28</sup> Come nel fronte di opposizione al c.d. «piano casa» deciso dal Governo Berlusconi-ter.

<sup>29</sup> Si pensi all'azione dei Presidenti di Lombardia e Lazio, Formigoni e Marrazzo, nella vicenda del passaggio da Alitalia a Cai della compagnia aerea di bandiera, in cui erano coinvolte le politiche industriali dell'azienda rispetto agli aeroporti di Fiumicino, Malpensa e Linate, con profonde ricadute sui sistemi economici delle due Regioni. O, più di recente, alle resistenze dei Presidenti di Piemonte e Veneto, Cota e Zaia, alla distribuzione dei farmaci abortivi.

scono ad unire un'indipendenza dai partiti politici ed a farsi portatori di interessi economici qualificati, una funzione di «contropotere regionalistico», che, seppur talora rispondente alle esigenze delle collettività regionali, comporta altresì uno sgretolamento della capacità integrativa del valore dell'unità nazionale, spingendo oltre i limiti costituzionalmente tollerabili le dinamiche disgregatrici implicite nel modello di regionalismo competitivo che viene rapidamente affermandosi<sup>30</sup>.

### 3. *I percorsi della responsabilità politica negli statuti regionali e la tendenza al recupero del rapporto di fiducia*

Abbiamo già detto come, ad eccezione della Regione Valle d'Aosta<sup>31</sup>, che nella adozione della propria legge di governo ha prescelto un assetto parlamentare corretto dall'istituto del voto di sfiducia costruttivo, tutti i nuovi statuti regionali hanno confermato l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, mantenendo dunque gli istituti della forma di governo neoparlamentare prevista dalla Costituzione come forma *standard*.

---

<sup>30</sup> «Un Esecutivo regionale oltremodo “forte” e staccato nettamente dall'Assemblea, non potrebbe non accrescere i motivi di conflitto, le spinte settoriali, le sollecitazioni centrifughe non solo nell'ambito delle singole comunità regionali, ma nei rapporti tra le regioni e tra regioni e stato. Ove poi i poteri del Presidente della Regione facessero leva su una eventuale diretta investitura popolare la figura dei più prestigiosi di questi presidenti “carismatici” tenderebbe prima o poi a proiettarsi in modo ambiguo sull'evolversi della stessa politica nazionale». Lo scriveva, nel 1970, con straordinaria lungimiranza, M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, cit., p. 366.

<sup>31</sup> La l.r. Valle d'Aosta n. 21 del 2007 (articoli 2-8) prevede l'elezione consiliare a scrutinio segreto ed a maggioranza assoluta del Presidente della Giunta e dei singoli assessori. Si consideri che il sistema elettorale (riformato anch'esso nel 2007) è proporzionale, ma attribuisce un premio di maggioranza alla coalizione più votata (più dettagliatamente, *supra*, cap. 3). La mozione di sfiducia è di tipo costruttivo, e deve indicare i nomi di tutti gli assessori che si intendono eleggere. I singoli assessori possono essere sfiduciati con un voto espresso a maggioranza assoluta. Nel caso di impossibilità di formare una maggioranza entro sessanta giorni dalle elezioni o dalla cessazione del mandato presidenziale, si dà luogo allo scioglimento del Consiglio regionale.

All'interno di questa opzione comune, gli sforzi dei vari legislatori statutari si sono concentrati sull'individuazione di strumenti, coerenti con il quadro infungibile delineato dalla Costituzione, orientati a riequilibrare la posizione del Consiglio rispetto al Presidente legittimato direttamente dal voto del corpo elettorale e garantito contro la sanzione della sfiducia dalla previsione dello scioglimento contestuale del Consiglio. Questo indirizzo di politica costituzionale si è tradotto nell'innesto di strumenti tipici della relazione fiduciaria, nell'intento di incanalare verso moduli più flessibili le relazioni tra esecutivo e legislativo regionale e di dotare di strumenti sanzionatori efficaci la funzione di controllo politico del Consiglio<sup>32</sup>.

Nel caso della Provincia autonoma di Trento, il perseguimento di tali finalità è stato agevolato dalla non operatività di vincoli costituzionali simili a quelli gravanti sull'autonomia statutaria delle altre Regioni, di modo che – nell'approvazione della legge sulla forma di governo – la clausola dello scioglimento contestuale di Consiglio e Giunta è stata prevista nei soli casi di cessazione del mandato presidenziale derivante dal ritiro della fiducia parlamentare o dalle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri, mentre nei casi di impedimento permanente, morte o dimissioni presidenziali si procede allo scioglimento solo se si versi nella prima parte della consiliatura, procedendosi altrimenti o all'elezione consiliare di un nuovo Presidente o all'assunzione della carica da parte dell'assessore vicepresidente; la medesima legislazione prevede altresì la sfiducia al singolo assessore, dotata di effetti di revoca del mandato assessorile e non di effetti di mero indirizzo<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> È stato esattamente osservato (N. MACCABIANI, *Condeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 234 e ss.) come, parallelamente alla definizione di questi strumenti istituzionali, gli Statuti regionali abbiano proceduto ad implementare gli strumenti di codeterminazione dell'indirizzo politico.

<sup>33</sup> Si vedano gli artt. da 5 a 7 della l.pr. Trento n. 2 del 2003. Sul punto, G. SCALA, *Le leggi statutarie*, cit., p. 350.

Diversamente, tutti gli altri statuti hanno dovuto conciliare il perseguimento di finalità di riequilibrio della forma di governo con i vincoli derivanti dalla Costituzione.

In primo luogo, tutti gli statuti hanno previsto l'obbligo in capo al Presidente di recarsi dinanzi al Consiglio per illustrare il programma di governo, variamente disciplinato nei diversi statuti sotto il profilo delle scansioni procedurali, dell'oggetto del dibattito e della eventualità di una delibera del Consiglio in replica all'illustrazione del programma<sup>34</sup>.

In alcuni statuti, poi, la verifica consiliare dell'operato della Giunta e delle variazioni del programma di governo, nonché la certificazione della sussistenza del rapporto di fiducia tra Giunta e Consiglio, sono garantiti dalla previsione di relazioni periodiche dinanzi al Consiglio<sup>35</sup>, o dalla presenza di apposite Commis-

---

<sup>34</sup> L'art. 41, co. 4, st. Puglia, l'art. 39 st. Liguria, l'art. 33, co. 4, st. Calabria, l'art. 44, co. 3, st. Abruzzo, l'art. 7, co. 2, st. Marche e l'art. 42, co. 1, st. Lazio prevedono la sola comunicazione al Consiglio dei componenti e del programma della Giunta. L'art. 50, co. 3 e 4, st. Piemonte, l'art. 46, co. 2, st. Campania e l'art. 25, co. 6 e 8, st. Lombardia prevedono l'apertura di un dibattito consiliare sulle comunicazioni del Presidente. L'art. 44, co. 2, st. Emilia Romagna rinvia al regolamento interno del Consiglio la disciplina delle forme del relativo dibattito. L'art. 32 st. Toscana prevede l'approvazione da parte del Consiglio del programma illustrato dal Presidente. Gli artt. 43, co. 2, lett. a) e 63, co. 2 e 3, st. Umbria, prevedono che il Consiglio, udita l'illustrazione del programma di governo, deliberi sulle priorità dell'azione di governo.

Nelle Regioni a statuto speciale, l'art. 2, co. 1, l.pr. Trento n. 2 del 2003 prevede una mera comunicazione del programma, mentre l'art. 8, co. 1, lett. a) l.r. Friuli Venezia Giulia n. 17 del 2007 prevede l'illustrazione, la discussione e l'approvazione del programma di governo presentato dal Presidente della Regione all'inizio della legislatura (ma la norma non specifica quali effetti derivino dalla mancata approvazione). Sul punto, M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale*, cit., p. 12, nonché, criticamente, G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, cit., p. 710.

<sup>35</sup> St. Umbria, art. 43, co. 2, lett. b) ed art. 65, co. 2, lett. k), che istituisce la «relazione annuale sull'attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale»; st. Emilia Romagna, art. 28, co. 2; st. Campania, art. 31, che istituisce il «dibattito annuale sullo stato della Regione»; st. Puglia, art. 42, co. 2, lett. f), che prevede una relazione presidenziale su sviluppo e programmazione regionale. Nella Provincia di Trento, il Presidente presenta annualmente la relazione sullo stato di attuazione del programma (art. 2, co. 1, l.pr. Trento n. 2 del 2003). In Friuli Venezia Giulia, la legge



sioni consiliari di vigilanza<sup>36</sup>. In generale, è stata presa a modello la forma di governo degli enti locali e la previsione di cui all'art. 46, co. 3, d.lgs. n. 267 del 2001 (recante il testo unico degli enti locali), che prevede l'illustrazione delle linee programmatiche dell'esecutivo dinnanzi al Consiglio ed il suo coinvolgimento nell'adeguamento e nella verifica del programma di governo<sup>37</sup>.

Alcuni statuti hanno previsto forme più specifiche di controllo sulle nomine giuntali, istituendo un procedimento affine al più noto *advice and consent* di competenza del Senato statunitense<sup>38</sup>.

Un'altra strada che è stata intrapresa da buona parte dei nuovi statuti ha riguardato l'istituzione di un potere di censura espresso dal Consiglio nei confronti del singolo assessore<sup>39</sup>; meno diffusa, ma orientata al medesimo obiettivo di ricondurre la di-

---

sulla forma di governo prevede, all'art. 8, co. 1, l'approvazione di un rapporto annuale sullo stato della Regione e sull'attuazione del programma, e che il Consiglio detti indirizzi al Presidente della Regione e alla Giunta allo scopo di specificarne e integrarne il programma.

<sup>36</sup> St. Abruzzo, art. 25; st. Toscana, art. 20. Ambedue gli statuti, peraltro, affidano la presidenza di queste Commissioni ad un membro dell'opposizione. Sul punto, cfr., *infra*, par. 7.

<sup>37</sup> G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana*, cit., p. 711. Cfr. pure F.R. DE MARTINO, *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Esi, Napoli, 2007, p. 86.

<sup>38</sup> Cfr. art. 48 st. Campania (dove il parere consiliare contrario ad una nomina comporta un mero onere di motivazione in capo al Presidente); lo statuto piemontese istituisce una commissione consiliare di controllo sulle nomine effettuate dalla Giunta regionale, priva tuttavia di poteri incisivi sulle nomine presidenziali (artt. 37 e 94, co. 2, lett. *d*), st. Piemonte). Una panoramica in F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, cit., pp. 201 e ss., testo e note.

<sup>39</sup> L'art. 37, co. 5, st. Calabria, l'art. 43, co. 4, st. Liguria, l'art. 29 st. Lombardia e l'art. 52, co. 4, st. Campania prevedono il voto di «censura» al singolo assessore, espresso a maggioranza assoluta del Consiglio, senza obbligo per il Presidente di conformarsi. Lo st. Emilia Romagna (art. 31, co. 1, lett. *h*)) impone al regolamento consiliare di stabilire le modalità di esercizio della sfiducia al singolo assessore, escludendo che l'eventuale approvazione possa comportare l'obbligo di dimissioni.

Come detto, l'art. 7, co. 7, l.pr. n. 2 del 2003 della Provincia di Trento disciplina la sfiducia al singolo o a più assessori, approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri, che determina la revoca dell'assessore o degli assessori, senza che il Presidente possa interporre nella decisione. Così anche l'art. 6, co. 4, l. st. Valle d'Aosta.

namica della forma di governo regionale verso moduli più affini alla forma parlamentare, è poi la previsione della questione di fiducia, a disposizione del Presidente della Giunta<sup>40</sup>.

Infine, merita una menzione la previsione degli statuti toscano ed umbro di differire l'efficacia delle dimissioni presidenziali di alcuni giorni dalla loro presentazione, entro i quali esse possono essere ritirate, lasciando aperto uno spazio di mediazione e flessibilizzazione rispetto al drastico effetto dello scioglimento consiliare, determinando altresì una parlamentarizzazione delle crisi finalizzata anche ad una maggiore trasparenza delle vicende che ne sono all'origine<sup>41</sup>.

I legislatori statutari hanno così confermato le aspettative emerse in sede dottrinale, che, alla luce della nuova configurazione dei poteri presidenziali, avevano auspicato per il Consiglio un ripensamento del proprio ruolo nell'ambito della determinazione dell'indirizzo politico regionale, più decisamente orientato verso il controllo dell'operato dell'esecutivo regionale rispetto a parametri di legittimità e di coerenza politica con il programma di governo<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> L'istituto è previsto dagli statuti di Calabria (art. 34, co. 7), Campania (art. 49) e Liguria (art. 44) nonché dalla l.r. Friuli Venezia Giulia n. 17 del 2000, (art. 13, co. 6). Le norme sono però diverse sul regime delle maggioranze: mentre lo statuto calabrese e campano richiedono il raggiungimento della maggioranza assoluta per rigettare la fiducia al Presidente, lo statuto ligure impone la maggioranza assoluta per l'approvazione della questione di fiducia. La legge di governo friulana non specifica il regime delle maggioranze sulla questione di fiducia. Sulla valutazione di queste divergenze torneremo nel par. 6.

<sup>41</sup> St. Toscana, art. 33, co. 4 (che prevede un decorso di venti giorni); art. 64, co. 3, st. Umbria (quindici giorni per il ritiro delle dimissioni). Sul punto, N. VICECONTE, *Riflessioni*, cit., pp. 120-1.

La norma era prevista anche nell'art. 22, co. 5, l.r. Sardegna n. 1 del 2008, oggi decaduta, ma che trovò attuazione nel caso delle dimissioni del Presidente della Giunta del novembre/dicembre 2008 (cfr. S. LEONE, *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali: nuovi spunti dopo il «caso Sardegna»?*, in *Quad. cost.*, 2/2009, p. 394).

<sup>42</sup> Per tutti, G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali*, cit., pp. 301-303.

In dottrina, gli strumenti approntati dagli statuti regionali per suscitare un controllo sull'attività dell'esecutivo sono stati generalmente ritenuti privi di reale capacità di incidenza, in ragione della pratica impossibilità di provocare la sanzione estrema della caduta della Giunta; se ne è altresì contestata la pretesa di incidere sulla stabilità degli esecutivi regionali.

Nella prospettiva accolta in questo studio, che ha privilegiato un'interpretazione dell'ordinamento del governo regionale secondo il modello della «democrazia di indirizzo», la previsione di tali strumenti di controllo politico negli statuti regionali acquisisce, invece, un diverso significato: le forme di sanzione della responsabilità politica che coinvolgono la Giunta nella verifica dell'attuazione dell'indirizzo politico, o i singoli assessori nella censura della loro attività, hanno creato i canali per il recupero consiliare del controllo politico, consentendo di riportare nella sede istituzionalmente più idonea l'esplicitazione e la soluzione dei conflitti che attraversano la maggioranza e la sua proiezione nell'esecutivo, la Giunta, al suo interno o nei rapporti con il Presidente. Ancorché tali strumenti risentano dell'impossibilità di interferire con i termini formali del mandato giuntale ed assessorile, essi assolvono la funzione di restituire pubblicità a processi di dialettica politica altrimenti coperti da logiche vischiose, e di consentire la correzione costante dell'indirizzo politico, anche alla luce degli interessi emergenti e dei mutamenti dell'opinione pubblica, senza provocare il termine della legislatura<sup>43</sup>. Si tratta dunque di strumenti che – nel richiamare il vasto arsenale delle procedure tipiche del rapporto fiduciario in grado di mettere in

---

<sup>43</sup> Come faceva osservare S. BARTOLE, *Funzioni di indirizzo politico*, cit., p. 756, «l'intervento del Consiglio, mentre talvolta sanziona o determina la rottura di accordi di maggioranza in via di logoramento, può in alte occasioni assicurare la continuità nel tempo degli accordi stessi con quegli assestamenti e quelle modificazioni che la mutevole realtà politica richiede. In tal modo la relazione fra l'assemblea e l'esecutivo della Regione si presenta ancora una volta come un fatto di collaborazione e di integrazione i cui due protagonisti si apportano un ausilio vicendevole sulla via della realizzazione di quelle finalità che trovano espressione nel programma concordato fra le forze di maggioranza».

causa la responsabilità politica dell'esecutivo – contribuiscono, attraverso le forme proprie del costituzionalismo, al contenimento delle derive plebiscitarie e personalistiche verso cui può irrazionalmente propendere un modello di forma di governo che, all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo non ha contrapposto poteri altrettanto legittimati<sup>44</sup>.

In un assetto di governo che tende ad ampliare lo spazio della legittimazione politica delle istituzioni attraverso forme di personalizzazione del potere, i «contropoteri» costituzionali si configurano infatti come strumenti volti a ricondurre una democrazia di investitura – in cui prevale la legittimazione personale del soggetto investito delle funzioni di governo dall'elezione popolare ed in cui l'indirizzo politico acquisisce tratti esistenziali ed estemporanei, pertanto insuscettibili di essere sottoposti a controllo rispetto agli obiettivi – verso una democrazia di indirizzo, in cui il programma elaborato nella dialettica tra Consiglio e Giunta, e garantito dalla collegialità della Giunta nel suo svolgimento quotidiano, conferisce stabilità di indirizzo<sup>45</sup>, e consente un corretto svolgimento dell'attività legislativa del Consiglio e dell'attività di controllo volta a far emergere la responsabilità politica dell'esecutivo regionale<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura*, cit., p. 222: «È l'idea stessa di limite che è estranea alla cultura che ha prodotto la legge in esame». In questo senso pure F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, cit., p. 189.

<sup>45</sup> S. BARTOLE, *Funzioni di indirizzo politico*, cit., p. 714: «Con la presentazione del programma, la Giunta attua un disegno di razionalizzazione ed unificazione dell'attività regionale». In questa prospettiva, esattamente, A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo e di elezione diretta del Presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo negli studi di diritto costituzionale)*, in *federalismi.it*, 13/2003, p. 2, evidenziava la differenza tra programma elettorale e programma di legislatura, oggetto, quest'ultimo, del dibattito consiliare ai fini della condivisione dell'indirizzo politico. «[Il voto iniziale di fiducia s'inscrive] armonicamente all'interno di una cornice istituzionale che veda comunque tutti gli organi direttivi della Regione partecipi, sia pure in misure, modalità ed intensità diverse, dell'attività di indirizzo» (*ivi*).

<sup>46</sup> Su queste definizioni, L. ELIA, *Per una democrazia di investitura*, cit., p. 371. Osserva P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., p. 203: «La soglia di "tollerabilità" dell'innesto di componenti plebiscitarie è, in definitiva, indissolubilmente legata al rafforzamento di una democrazia di indirizzo».

4. *Il rapporto di fiducia nella giurisprudenza costituzionale sulla forma di governo regionale*

La compatibilità di queste forme di «parlamentarizzazione» della forma di governo regionale con il modello predisposto dal legislatore di revisione per le Regioni che hanno optato per il mantenimento dell'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo è stata oggetto di una significativa giurisprudenza costituzionale, che si presta ad essere analizzata con interesse anche in ragione delle prospettive di ordine generale che la animano.

La Corte costituzionale fu chiamata a pronunciarsi sulla forma di governo regionale già nel 2002, benché, con la sent. n. 304 di quell'anno, essa risolse la questione sottoposta mediante il ricorso ad argomenti di carattere preliminare, relativi al rapporto tra normativa costituzionale transitoria ed autonomia statutaria, che le consentirono di rinviare un esame di merito.

L'occasione per uno scrutinio più profondo fu offerta dal ricorso promosso dal Governo avverso la legge statutaria calabrese, approvata nel 2003 – la prima contenente un progetto integrale di statuto. Con la sent. n. 2 del 2004, la Corte negò la legittimità costituzionale della delibera statutaria calabrese nella parte in cui prevedeva la sostituzione del Presidente della Giunta dimissionario con il vice-Presidente, eletto contestualmente ad esso. Benché, infatti, nel modello prefigurato dalla delibera statutaria calabrese, l'entrata in funzione del Presidente discendesse da un voto di investitura consiliare, da effettuarsi nella prima seduta del Consiglio<sup>47</sup>, di modo che, non configurandosi l'elezione presidenziale come a suffragio universale e diretto, lo statuto avrebbe potuto derogare all'obbligo della permanenza della clausola dello scioglimento contestuale di cui all'art. 126, u.c.,

---

<sup>47</sup> Critiche condivisibili alla soluzione prescelta dal legislatore statutario calabrese, «frutto di una studiata ambiguità», in A. RUGGERI, *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, III, Giapichelli, Torino, 2005, p. 456.

Cost., ciononostante la Corte ritenne che l'indicazione del nome del Presidente sulla scheda elettorale per l'elezione del Consiglio e la sanzione dello scioglimento applicata nei confronti del Consiglio che intendesse eleggere alla carica presidenziale una persona diversa da quella indicata nella scheda elettorale, finiva per configurare un sistema elettorale del Presidente sostanzialmente diretto, di modo che avrebbe dovuto considerarsi inderogabile la norma sullo scioglimento contestuale di Giunta e Consiglio<sup>48</sup>.

Già la precedente sentenza n. 304 del 2002, e le affermazioni ivi contenute in tema di «armonia con la Costituzione», aveva lasciato intendere che la Corte avrebbe svolto un ruolo particolarmente severo nel contenimento della variabilità istituzionale discendente da un uso disinvolto della potestà statutaria regionale. Con la sentenza n. 2 queste sensazioni ottennero una conferma esplicita ed influenzarono i procedimenti regionali di elaborazione dei nuovi statuti allora in corso in tutte le altre Regioni, invitando a soluzioni più prudenti ed omogenee<sup>49</sup>.

Un indirizzo solo apparentemente più sfumato fu accolto dalla Corte nelle successive sentenze n. 372 e 379 del 2004, in cui essa fu chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della normativa, prevista dagli statuti di Toscana ed Emilia Ro-

---

<sup>48</sup> Molto acceso il dibattito dottrinale suscitato dalla pronuncia in commento (si consideri, per esempio, G. GUZZETTA - M. VOLPI, *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quad. cost.*, 4/2003, pp. 822 e ss.). Prevalentemente, essa è stata criticata per l'eccessiva rigidità nell'interpretazione della normativa costituzionale e per lo spazio assai esiguo riservato allo statuto: V. CERULLI IRELLI, *Sulla «forma di governo» regionale*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, I, cit., p. 679; C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, cit., p. 2; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta*, cit., spec. pp. 401 e ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., pp. 345, 352 e ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, p. 438 e – meno decisamente – E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, pp. 471 e ss. Adesivo alla pronuncia della Corte, invece, R. BIN, *Autonomia statutaria e «spirito della Costituzione»*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, pp. 419 e ss., nonché ID., *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2004, pp. 909 e ss.

<sup>49</sup> S. GAMBINO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 355: «La Corte ... si attesta su una soluzione che scoraggia ogni sperimentazione di modelli di governo più aderenti alle culture dei territori e dei ceti politici regionali».

magna, istitutiva del voto consiliare sul programma di governo, da presentare, discutere ed approvare nella prima seduta del Consiglio. In quelle pronunce la Corte salvò l'istituto del voto sul programma di governo solo perché la formulazione normativa era sufficientemente vaga sugli effetti di un eventuale voto negativo del Consiglio da consentire di riconnettervi un carattere meramente politico, dissociato da qualsiasi efficacia sanzionatoria dell'esecutivo regionale assimilabile al voto di sfiducia<sup>50</sup>.

La rigidità dell'approccio della Corte nei confronti della potestà statutaria di derogare alla normativa costituzionale in tema di forma di governo regionale fu successivamente confermata nella sent. n. 12 del 2006, sulla delibera statutaria della Regione Abruzzo, con cui la Corte intervenne sulla legittimità della previsione del voto consiliare di sfiducia nei confronti del singolo assessore<sup>51</sup>; sulla disciplina del voto consiliare di investitura della Giunta regionale<sup>52</sup>; e sulla norma concernente gli effetti dell'approvazione della mozione di sfiducia da parte del Consiglio sul mandato del Presidente<sup>53</sup>.

La delibera statutaria della Regione Abruzzo impugnata dal Governo optava per il mantenimento dell'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta regionale, ma procedeva ad integrare la dinamica delle relazioni tra Giunta, Presidente e Consiglio con una serie di istituti volti a restituire al Consiglio regionale una posizione paritaria rispetto alla Giunta ed al suo Presidente<sup>54</sup>. In particolare, la previsione dell'instaurazione di un rapporto di fiducia tra Consiglio regionale e Giunta attraverso l'approva-

---

<sup>50</sup> «Nel caso che venga scelto ... il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio» (C. cost., sent. n. 379 del 2004, cit., n. 9 del cons. in dir., p. 4180).

<sup>51</sup> Art. 45, co. 3, del. st. Abruzzo.

<sup>52</sup> Art. 46, co. 2, del. st. Abruzzo.

<sup>53</sup> Art. 47, co. 2, del. st. Abruzzo.

<sup>54</sup> Sugli intenti della delibera statutaria abruzzese, S. MANGIAMELI, *Lo statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2006, spec. pp. 781 e ss.

zione, da svolgersi nella prima seduta del Consiglio, del programma di governo, implicava, nelle intenzioni del legislatore statutario regionale, la riconduzione dell'impianto della forma di governo nell'alveo del regime parlamentare, nell'intento di depotenziare la legittimazione popolare del Presidente regionale. Il voto contrario al programma di governo avrebbe infatti determinato i medesimi effetti dell'approvazione del voto di sfiducia. La stessa strategia spingeva gli estensori dello statuto a prevedere l'ipotesi di un voto di sfiducia nei confronti del singolo assessore, deducendo dal voto consiliare l'obbligo, in capo al Presidente della Giunta, di sostituire l'assessore sfiduciato. Identico, infine, lo spirito che sorreggeva la scelta a favore della «decadenza» della Giunta quale effetto dell'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente regionale: scartando la formula tradizionale dell'obbligo di dimissioni, la Regione non si limitava, infatti, ad optare per una mera alternativa lessicale, ma faceva discendere dall'interruzione del rapporto fiduciario l'automatica cessazione di qualsiasi attività dell'esecutivo.

La Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità delle norme impugnate. A giudizio della Corte, la previsione di un voto sul programma di governo, con effetti immediati sulla permanenza in carica del Presidente e della Giunta, era lesivo dell'art. 126, co. 2, Cost., sotto due profili convergenti: da un lato, la previsione di un'ulteriore ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di cessazione della carica del Presidente, estranea all'elenco dei casi elencati dalla norma, ne pregiudicava la tassatività; dall'altro, la previsione di simile ipotesi di cessazione della carica presidenziale sottraeva il mandato del Presidente alla garanzia della maggioranza assoluta, che assiste la posizione dell'esecutivo regionale nella votazione della mozione di sfiducia.

La previsione dell'istituto della sfiducia al singolo assessore, dalla cui approvazione si faceva discendere l'obbligo in capo al Presidente di rimuovere l'assessore sfiduciato, fu giudicata lesiva dell'art. 122, u.c., Cost. e del potere di revoca degli assessori che è riservato al Presidente della Giunta in quelle Regioni che abbiano optato per la sua elezione popolare diretta.



Infine, la Corte dichiarò che la scelta per la decadenza automatica della Giunta, conseguente all'approvazione della mozione di sfiducia consiliare, contrastava con il tenore testuale dell'art. 126, u.c., Cost., che parla esplicitamente di «dimissioni» della Giunta.

Nelle precedenti pronunce, la Corte costituzionale, evitando di scendere nell'impervio terreno di una ricostruzione analitica della forma di governo regionale<sup>55</sup>, aveva rinunciato ad imporre alle Regioni che avessero optato per il mantenimento dell'elezione popolare diretta del Presidente della Giunta un'omogeneità nella disciplina delle relazioni tra gli organi di indirizzo, ed aveva consentito la previsione di istituti dai connotati spiccatamente politici, ma depotenziati sotto il profilo degli effetti giuridici<sup>56</sup>. Al fondo del trattamento assai più duro riservato allo statuto abruzzese nella sent. n. 12 vi era, invece, l'impossibilità di volgere gli enunciati normativi impugnati dal Governo verso interpretazioni tese a sdrammatizzarne gli effetti giuridici. Apparve alla Corte impossibile la riconduzione degli strumenti istituiti con le norme impuginate all'interno di un'area lasciata alla libera

---

<sup>55</sup> Su questo distacco dell'argomentazione della sent. n. 12 dall'approccio, più pragmatico, dei precedenti, A. CARDONE, *Vecchie e nuove questioni*, cit., p. 454.

<sup>56</sup> C. cost., sentt. nn. 372 e 379 del 2004, cit., rispettivamente ai nn. 3 e 9 del cons. in dir., pp. 4022 e ss.: «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 quest'ultima» (così la sent. n. 372 del 2004, cit., n. 3 del cons. in dir., p. 4041). Per un commento adesivo, G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*, in *Le Regioni*, 4/2005, pp. 606 e ss.

L'accennato «depotenziamento» dell'efficacia giuridica degli istituti della forma di governo introdotti con le norme statutarie in oggetto, si iscriveva all'interno della più ampia operazione di «denormativizzazione» cui la Corte costituzionale ha sottoposto le previsioni statutarie in tema di principi programmatici, suscitando accese critiche della dottrina: A. ANZON, *La Corte condanna*, cit., spec. pp. 4057 e ss.; E. RINALDI, *Corte costituzionale*, cit., pp. 4080 e ss.; A. RUGGERI, *La Corte, la «denormativizzazione» degli Statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, p. 45: «Vi è un filo sottile, ma resistente, che lega il passaggio argomentativo concernente le norme «promozionali» a quello relativo al rilievo (nuovamente solo politico) della mancata approvazione del programma di governo».

esplicazione della dialettica politica e non assistita dall'efficacia sanzionatoria propria dell'interruzione del rapporto fiduciario.

In questo senso, la sentenza n. 12 si collocava in una linea di continuità con la giurisprudenza maturata nei precedenti giudizi su norme statutarie in tema di forma di governo regionale, pur esasperandone le conseguenze. L'adesione ad un'interpretazione rigida della forma di governo determina infatti un consistente ridimensionamento dell'autonomia statutaria di quelle Regioni che abbiano optato per l'elezione diretta del Presidente della Giunta<sup>57</sup>: una potestà ridotta alla mera rifinitura di un modello fissato a livello costituzionale nei suoi tratti tipici ed infungibili, nel quale eventuali percorsi della dialettica istituzionale, predisposti dagli Statuti, non sarebbero assistiti da alcuno strumento dotato di efficacia giuridica capace di interferire sulle vicende dei mandati rispettivi di Presidente, Giunta e Consiglio regionale<sup>58</sup>.

##### 5. *Cenni sull'ammissibilità della questione di fiducia negli ordinamenti regionali*

Estranea al controllo della Corte costituzionale è rimasta invece la normativa statutaria istitutiva della questione di fiducia, prevista in taluni statuti di seconda generazione: la mancata impugnazione di queste norme statutarie da parte del Governo ha precluso un pronunciamento della Corte. Muovendo tuttavia dalle affermazioni contenute nelle sentenze fin qui citate, è agevole pervenire ad un giudizio negativo circa la conformità di tali istituti statutari con la disciplina costituzionale inderogabile posta dall'art. 126, co. 2, Cost. Infatti, ove è previsto che la mancata approvazione da parte del Consiglio regionale del testo – legislativo

---

<sup>57</sup> M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale*, cit., p. 456; E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria*, cit., pp. 467 e ss. *Contra* R. BIN, *Autonomia statutaria*, cit., p. 427, secondo cui l'alternativa tra elezione diretta ed elezione indiretta del Presidente della Giunta è il fulcro dell'autonomia statutaria.

<sup>58</sup> Per una critica più approfondita a questo approccio giurisprudenziale, si veda, *infra*, par. 8.

o di indirizzo – cui la questione di fiducia accede compori l'obbligo di dimissioni per il Presidente della Giunta, si introduce un'ipotesi di cessazione dalla carica presidenziale, e di contestuale scioglimento consiliare, che prescinde dalla regola per cui tali eventi sono tassativamente previsti dalla Costituzione e, se originati dall'interruzione del rapporto di fiducia, condizionati al raggiungimento della maggioranza assoluta del Consiglio su di una mozione avversa al Presidente. Non trova posto, nella rigidità di questo schema, la fluidità introdotta nella dinamica delle esperienze parlamentari dallo strumento della questione di fiducia<sup>59</sup>.

Esenti da censure di legittimità sembrano andare le norme di cui all'art. 37, co. 4, st. Calabria, e 49, co. 3, st. Campania<sup>60</sup>, perché prevedono che l'effetto dell'obbligo di dimissioni del Presidente discenda dal rigetto della questione di fiducia con un voto assunto dalla maggioranza assoluta dei consiglieri, anche se da esse sembra discendere l'effetto, illegittimo, di consentire l'approvazione del testo legislativo sottoposto a questione di fiducia pur in presenza di una maggioranza, non assoluta, contraria<sup>61</sup>: il legi-

---

<sup>59</sup> In questo senso già A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 96, nt. 21. *Contra*, sembra, M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legittimazione elettorale*, cit., p. 16.

<sup>60</sup> Opportunamente, M. RUBECHI, *Le regole del gioco. Forme di governo e sistemi elettorali*, in S. VASSALLO (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, il Mulino, Bologna, 2009, ha rilevato un vizio della norma statutaria campana laddove non richiede l'intervallo di tre giorni tra la presentazione e la votazione della questione di fiducia (previsto dall'art. 126, co. 2, Cost.). Sarà necessario che l'applicazione della norma avvenga nel rispetto dell'intervallo previsto.

<sup>61</sup> Aiuta un esempio: in un'assemblea di 55 membri, un esito di 25 voti contrari al testo su cui è posta la questione di fiducia, 20 favorevoli e 10 astenuti conduce, normalmente, all'obbligo di dimissioni ed alla bocciatura del provvedimento proposto. Nel caso della forma di governo regionale, invece, non essendosi raggiunta nel nostro esempio la maggioranza assoluta dei consiglieri su di un voto esplicito contrario al Presidente, questi non può essere obbligato alle dimissioni: tuttavia, il testo su cui egli aveva ritenuto di porre la questione di fiducia non può per ciò solo ritenersi approvato, poiché la maggioranza consiliare si è comunque espressa contro tale provvedimento. La norma calabrese invece sembra ritenere che, in presenza di un voto simile a quello in esempio, anche il testo di legge o di indirizzo venga approvato.

slatore statutario che volesse introdurre l'istituto della questione di fiducia senza violare né l'art. 126, co. 2 e 3, Cost., né i regimi ordinari delle maggioranze in seno al Consiglio, dovrebbe prevedere una disgiunzione degli effetti della posizione della questione di fiducia, dovendo seguire l'obbligo di dimissioni presidenziali al solo raggiungimento di una maggioranza assoluta contraria al Presidente sul testo posto in votazione, mentre l'approvazione o la bocciatura della legge o del provvedimento di indirizzo cui accede la questione di fiducia al raggiungimento della consueta maggioranza statutariamente prevista<sup>62</sup>.

Illegittima appare, invece, la norma dello statuto ligure: l'art. 44 st. Liguria dispone che «l'approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta l'approvazione del provvedimento sul quale è posta. La mancata approvazione della questione di fiducia a maggioranza assoluta dei Consiglieri regionali comporta la decadenza del Presidente della Giunta e lo scioglimento dell'Assemblea legislativa»<sup>63</sup>. Parte dei commentatori ha interpretato la norma nel senso che anche il rigetto della questione di fiducia debba avvenire a maggioranza

---

<sup>62</sup> *Contra* E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 296, secondo cui la decisione di porre la questione di fiducia espone il Presidente al rischio di vedersela rigettata dal consueto regime di maggioranza previsto per l'adozione del testo posto in votazione.

<sup>63</sup> Sulla compatibilità con la Costituzione della norma statutaria ligure R. BALDUZZI, *La forma di governo della regione Liguria, tra passato (tendenzialmente «giuntale») e futuro (tendenzialmente «presidenziale», ma equilibrato)*, in *Quad. reg.*, 3/2005, pp. 587-8: «Le esigenze di efficacia, stabilità e coesione della maggioranza che sostiene il presidente della giunta sono a fondamento delle disposizioni in tema di questione di fiducia, che lo statuto ammette su un numero limitato di oggetti e che può essere posta dal presidente della giunta. La disposizione è coerente con il rapporto fiduciario (nei limiti sopra visti) diretto tra presidente della giunta e consiglio». Sempre secondo Balduzzi, la previsione della decadenza del Presidente e dello scioglimento consiliare in caso di mancata approvazione a maggioranza assoluta della questione di fiducia «si presenta simmetrica alla normativa sulla mozione di sfiducia. [...] Infatti] per evitare lo scioglimento anticipato, in presenza di un promuovimento presidenziale della relativa questione, è necessario che il presidente goda della maggioranza assoluta, così come sul consiglio grava l'onere di sfiduciarlo a maggioranza assoluta nell'ipotesi di promuovimento consiliare».

assoluta<sup>64</sup>: tuttavia, nonostante lo sforzo ricostruttivo sia apprezzabile, la disposizione dello statuto ligure non si presta ad interpretazioni adeguatrici: decadenza e scioglimento discendono non dal rigetto a maggioranza assoluta della questione di fiducia, ma dal mancato raggiungimento della maggioranza assoluta sulla approvazione della questione di fiducia.

La norma di cui all'art. 13, co. 6, della legge di governo friulana, infine, non disciplinando il regime delle maggioranze sulla questione di fiducia, si presta ad essere interpretata tanto nel senso della necessità della sola maggioranza semplice per l'approvazione ed il rigetto della questione, quanto nel senso di un'estensione analogica del regime della maggioranza assoluta, che sovrintende alle delibere fiduciarie. In ogni caso, ai sensi dell'art. 5 della l. cost. n. 2 del 2001, sulla legge di governo friulana non grava il vincolo derivante dall'art. 126, co. 2, Cost. per le Regioni ad autonomia ordinaria, il che consentirà alla prassi di sviluppare liberamente una delle due alternative.

#### 6. *L'indirizzo politico regionale tra derive monarchiche e mediazioni collegiali*

L'elaborazione statutaria di strumenti di controllo e direzione consiliare dell'esecutivo muove dal presupposto che, in governi coalizionali, l'attuazione dell'indirizzo politico comporta l'imprescindibilità di un dialogo continuo e di una collaborazione tra maggioranza consiliare ed esecutivo regionale<sup>65</sup>: nell'as-

---

<sup>64</sup> P. PETRILLO, *Le forme di governo regionali*, cit., pp. 69-70, e V. BONCINELLI, *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in P. CARETTI, (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi statuti*, cit., p. 99.

<sup>65</sup> E d'altronde lo stesso Leopoldo Elia, che pure fu tra i sostenitori del modello di forma di governo accolto nella riforma del 1999, ebbe a sottolineare la centralità del rapporto tra esecutivo e maggioranza di governo nel modello neoparlamentare: L. ELIA, *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in N. ZANON - F. BIONDI, (a cura di), *Percorsi e vicende*, cit., p. 106: «L'investitura diretta del vertice dell'Esecutivo non è di per sé un fattore di crisi del Parlamento, se all'investitura diretta si accompagna la scelta della maggioranza parlamentare ...». Così pure

setto attuale del processo politico regionale, il luogo istituzionale in cui tale dialogo prende corpo e perviene a sintesi di indirizzo è la Giunta regionale. Nonostante le innovazioni introdotte sotto il profilo dei poteri presidenziali di direzione politica, a partire dalla nuova formulazione dell'art. 121, co. 4, Cost.<sup>66</sup>, sembra potersi infatti condividere l'opinione di chi ha osservato che «il modello delineato dalla Costituzione configura un sistema di rapporti tra Presidente e Giunta regionale ispirato al principio di collegialità»<sup>67</sup>. Ed anzi, è stato esattamente osservato che proprio l'esplicitazione di un potere presidenziale di «direzione» della Giunta «presuppone l'esistenza di un organo collegiale»<sup>68</sup>.

Se si osserva la normativa statutaria di nuova generazione, si registra pressoché ovunque un esplicito riconoscimento della collegialità dell'attività della Giunta e della responsabilità che ne deriva<sup>69</sup>. Ovviamente, essa è ancor più accentuata nella disciplina valdostana della forma di governo, che non ha optato per l'elezione diretta del Presidente della Giunta, così come nella disci-

---

M. VOLPI, *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, *ivi*, p. 127: «La mia opinione è che l'indicazione della persona può rafforzare la rappresentanza politica solo quando è saldamente collegata, e non dissociata, all'elezione dell'organo parlamentare e alla scelta del programma, del partito o della coalizione». Nel senso del testo pure T. FENUCCI, *La figura dell'assessore*, *cit.*, p. 27.

<sup>66</sup> «Il Presidente ... dirige la politica della Giunta e ne è responsabile».

<sup>67</sup> N. VICECONTE, *Riflessioni*, *cit.*, p. 129. *Contra*, E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio*, *cit.*, p. 473: «La Costituzione disegna un modello di esecutivo regionale informato al principio monocratico»; G. CREPALDI, *L'assessore regionale*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 127-8.

Vigente il precedente ordinamento, la collegialità dell'organo esecutivo regionale discendeva dal rappresentare la Giunta le diverse componenti politiche della maggioranza, sicché si istituiva un principio di «solidarietà politica» tra i suoi membri (S. BARTOLE, *Giunta regionale*, *cit.*, pp. 18-19); ne seguiva che «la responsabilità dell'esecutivo regionale [era] tendenzialmente collettiva, e cioè improntata a principi di solidarietà» (*ivi*, p. 26).

<sup>68</sup> Così A. LUCARELLI, *Forme di governo*, *cit.*, pp. 7-8; F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, *cit.*, p. 187.

<sup>69</sup> Cfr. artt. 46, co. 2, 49 st. Abruzzo; art. 35, co. 5 e 7, st. Calabria; art. 50, co. 4 e 6, st. Campania; art. 45, co. 1 e 4, st. Emilia Romagna; art. 41, co. 5, st. Liguria; art. 27, co. 2, st. Lombardia; art. 27, co. 2 e 4, st. Marche; art. 55, co. 3, st. Piemonte; art. 43, co. 3 e 8, st. Puglia; art. 38, co. 1, st. Toscana; artt. 67 e 69, co. 2, st. Umbria; art. 4, co. 2, l.st. Valle d'Aosta.

plina costituzionale della forma di governo bolzanina. In questo panorama omogeneo, solo lo statuto della Regione Lombardia esaspera le potestà del Presidente, attribuendogli in via esclusiva la responsabilità politica dell'attività esecutiva e prevedendo una responsabilità degli assessori nei suoi confronti; benché poi si consenta, con scarsa coerenza, la censura consiliare al singolo assessore<sup>70</sup>.

Conformemente all'affermazione del principio di collegialità, i più significativi poteri di indirizzo politico di pertinenza dell'esecutivo sono attribuiti all'intera Giunta: la potestà regolamentare – nei casi in cui è esercitata dall'esecutivo – è ovunque attribuita alla Giunta nel suo complesso; il potere di iniziativa legislativa è prevalentemente configurato come potere collegiale<sup>71</sup>, con l'eccezione dello statuto lombardo<sup>72</sup>; nelle attività connesse alla predisposizione del bilancio e della legge finanziaria regionale, gli atti sono ovunque configurati come collegiali. In questi ambiti, dunque, il principio di collegialità dell'attività della Giunta garantisce la collaborazione con la maggioranza consiliare, chiamata a sua volta a dare impulso e svolgimento all'indirizzo politico attraverso l'attività legislativa.

Diversamente, in sintonia con il rafforzamento della posizione politica ed istituzionale del Presidente, ed in contraddizione con lo sviluppo collegiale dell'indirizzo politico regionale, sono le norme statutarie che attengono alle relazioni fiduciarie con il Consiglio: nelle Regioni in cui è previsto lo strumento

<sup>70</sup> Cfr. st. Lombardia, artt. 25, co. 1 e 4.

<sup>71</sup> Art. 31, co.1, st. Abruzzo; art. 34, co. 1, lett. g), st. Calabria; art. 47, co. 1, lett. f), st. Campania; art. 46, co. 5, st. Emilia Romagna; art. 16, co. 1, lett. a), l.st. Friuli Venezia Giulia; art. 37, co. 1, st. Lazio; art. 45, co. 1, st. Liguria; art. 30, co. 1, lett. a), st. Marche; art. 44, co. 1, st. Piemonte; art. 37, co. 2, st. Toscana; art. 70, co. 2, lett. b), st. Umbria.

Il solo statuto della Regione Puglia – per una svista, o per aver preso un po' troppo sul serio il rinvio al regolamento consiliare in materia di procedimento legislativo – non contempla un potere di iniziativa legislativa in capo alla Giunta o al suo Presidente.

<sup>72</sup> Cfr. artt. 25, co. 3, e 34, co. 1, st. Lombardia, che attribuiscono il potere di iniziativa legislativa al solo Presidente.

della questione di fiducia, è il Presidente che ne decide la presentazione<sup>73</sup>, benché talora previo «assenso» della Giunta<sup>74</sup>. Inoltre, l'art. 38 dello statuto ligure e l'art. 41, co. 3, dello statuto pugliese, nel prevedere un enfatico giuramento di fedeltà dinanzi al Consiglio regionale, lo impongono al solo Presidente e non agli assessori: si tratta di un momento più simbolico che dotato di conseguenze concrete, tuttavia sintomatico del contesto generale dei rapporti tra Presidente e Giunta regionale.

In questo quadro normativo ambivalente, un peso determinante, ai fini della configurazione della Giunta come luogo di mediazione dell'indirizzo politico regionale e di garanzia di continuità e collaborazione tra maggioranza consiliare ed esecutivo, è assunto dal programma di governo, la cui predisposizione ed illustrazione rappresentano i primi atti nella determinazione dell'indirizzo politico regionale.

Nel previgente ordinamento della forma di governo regionale, il programma era deliberato collegialmente dalla Giunta, che si assumeva la responsabilità dei suoi contenuti e della sua attuazione, in sintonia con la tradizione del parlamentarismo, anche alla luce dell'esperienza nazionale, e garantendo la continuità di indirizzo politico tra Giunta e maggioranza consiliare<sup>75</sup>.

Al contrario, concentrati nel tentativo di rafforzare il Consiglio rispetto al Presidente e di configurare l'illustrazione del programma di governo come un primo momento di interferenza consiliare sull'indirizzo presidenziale<sup>76</sup> – se non come un gesto di

---

<sup>73</sup> Cfr. art. 49, co. 1, st. Campania; art. 14, co. 1, lett. g), l.st. Friuli Venezia Giulia; art. 44, co. 1, st. Liguria.

<sup>74</sup> Art. 34, co. 1, lett. f), st. Calabria.

<sup>75</sup> S. BARTOLE, *Funzioni di indirizzo politico*, cit., pp. 716-7: «Nell'elaborazione del suo programma la Giunta deve rispettare i risultati cui sono pervenuti i gruppi consiliari di cui vuole godere la fiducia. E poiché di quei risultati sono garanti tutte le parti politiche partecipanti, la definizione dell'indirizzo spetta alla Giunta in quanto sola, compiuta espressione collegiale della maggioranza».

<sup>76</sup> Si consideri che alcuni regolamenti consiliari prevedono esplicitamente la possibilità dell'approvazione di mozioni consiliari di integrazione del programma di governo. Sul punto, G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale tra legislativo ed esecutivo*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, p. 173.



deferenza del Presidente nei confronti del Consiglio –, gli statuti di nuova generazione non hanno percepito la necessità di configurare il programma di governo come atto collegiale della Giunta piuttosto che come determinazione monocratica del Presidente, e ne hanno piuttosto enfatizzato la derivazione dal programma politico presentato agli elettori: nessuno statuto richiede, infatti, che la Giunta deliberi collegialmente sul programma di governo, che è anzi in più occasioni esplicitamente definito come «programma presidenziale»<sup>77</sup>. Inoltre, l'illustrazione del programma di governo al Consiglio – che abbiamo visto essere stata configurata dagli statuti regionali come momento essenziale del controllo politico – avviene nella maggior parte dei casi contestualmente alla presentazione della lista degli assessori o comunque in una fase antecedente alla prima riunione della Giunta, in modo da rendere impossibile perfino una semplice discussione della Giunta sui contenuti del programma di governo. I legislatori statutari hanno ritenuto più utile al rafforzamento del Consiglio nella determinazione dell'indirizzo politico far precedere una discussione politica generale, quale quella che segue all'illustrazione del programma di governo, alla nomina degli assessori, per consentire eventuali modifiche nella composizione della Giunta sulla base delle reazioni dei partiti di maggioranza alle scelte presidenziali, anche nell'ipotesi di mutamenti della maggioranza politica, o nell'eventualità di integrare ulteriori gruppi politici nella maggioranza stessa. Così, per esempio, l'art. 32 dello statuto Toscana e l'art. 46 dello statuto Campania impongono che la nomina degli assessori avvenga solo successivamente all'illustrazione del programma di governo, mentre, specularmente, nello statuto «presidenzialista» della Lombardia (art. 25, co. 6, 7, 8) la presentazione del programma è necessariamente successiva alla formazione della Giunta, la cui composizione perviene dinanzi al Consiglio «blindata»<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Cfr., ancora, G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale*, cit., p. 170.

<sup>78</sup> Secondo E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio*, cit., p. 479, la norma rappresenterebbe «un temperamento forte al principio monocratico e sembra limitare le attri-

Tuttavia, questa attenzione all'interferenza – talora incentivata, talora esclusa – della maggioranza consiliare nella composizione della Giunta ha oscurato e compromesso la necessaria previsione statutaria della determinazione collegiale del programma di governo, essenziale per la configurazione della Giunta come luogo di mediazione dell'indirizzo politico e del potere di direzione politica, e per assicurare l'incidenza della maggioranza consiliare sull'attività di governo ed il suo controllo continuo<sup>79</sup>.

Poiché i contenuti del programma di governo non possono non riflettere gli auspici di tutte le componenti della coalizione di maggioranza, rappresentate in seno alla Giunta – a meno che non sia compromessa la tenuta della maggioranza e si debba dunque dare luogo allo scioglimento consiliare, o alla permanenza in carica di un legislativo ed un esecutivo non più in sintonia tra loro, incapaci di collaborare, in una situazione di «stallo istituzionale»<sup>80</sup> –, nella prassi la determinazione del programma

---

buzioni del Presidente ... attribuendo, seppure implicitamente, la funzione di determinazione delle linee programmatiche alla Giunta e ritagliando uno spazio di intervento sul punto alle diverse anime della coalizione di maggioranza, per mezzo degli assessori». A nostro avviso, invece, come illustrato nel testo, la norma statutaria lombarda nasce, in coerenza con l'impianto dell'intero statuto, per rafforzare il Presidente, impedendo al Consiglio di intervenire in tempo utile per condizionare la composizione della Giunta.

<sup>79</sup> Non si tratta, evidentemente, di assumere il programma di governo come parametro normativo cui commisurare l'attività dell'esecutivo, allo scopo della sua sanzione politica (secondo un indirizzo già criticato da V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, pp. 79-83), ma di ridimensionare, attraverso la programmazione dell'attività politica e la condivisione dei suoi contenuti, la dimensione esistenzialistica che connota l'indirizzo politico in assetti di governi connotati dall'investitura diretta dei soggetti titolari di poteri pubblici. «L'iter di elaborazione politica che si snoda attraverso il confronto tra le ipotesi in campo, la loro valutazione in sede elettorale, e infine la ufficializzazione del progetto risultato vincente quale impegno programmatico di governo, sembra possa esprimere, in tutta la sua cogenza, una istanza di logicità istituzionale che è molto vicina alla formula, tipicamente orientata in senso pragmatico e realizzativo, del governo “di legislatura”» (così R. NANIA, *Prime considerazioni sulla «funzione di governo» come «funzione di indirizzo»*, in A.I.C., *Annuario 2001, Il Governo*, Cedam, Padova, 2002).

<sup>80</sup> Metteva in risalto il pericolo già M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito*, cit., p. 210. Si vedano pure R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, re-*

avviene a seguito di un intenso lavoro di mediazione e limatura svolto all'esterno delle sedi istituzionali, in trattative che hanno ad oggetto, ovviamente, anche la composizione della Giunta<sup>81</sup>.

Assai più opportuno, dunque, tanto per il rafforzamento del principio di collegialità della Giunta, quanto per conferire maggiore pubblicità e trasparenza a questi passaggi, sarebbe stato distinguere i due momenti istituzionali, della nomina degli assessori e della predisposizione del programma, consentendo l'illustrazione al Consiglio di un programma di governo deliberato in forma collegiale.

Una soluzione, questa, che appare peraltro perseguibile nella prassi politica che viene inverandosi nell'esperienza regionale: infatti, ad eccezione degli statuti campano e toscano, che abbiamo visto imporre la nomina degli assessori in un momento successivo all'illustrazione del programma, in tutti gli altri statuti la contestualità della presentazione al Consiglio del programma di governo e della lista degli assessori<sup>82</sup> non impedisce una riunione di Giunta antecedente al confronto consiliare e dedicata alla determinazione del programma di governo, atteso che la pie-

---

*sponsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 120; L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/1999, p. 1161, ed ora S. TROILO, *La forma di governo della Regione Lombardia secondo il nuovo statuto di autonomia: uno sviluppo del modello delineato dalla Costituzione «più realista del re»*, in S. TROILO - M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo statuto*, cit., p. 42.

Si consideri come in Sicilia – a seguito della scissione del maggior partito della coalizione di maggioranza, del novembre 2009 – si sia di fatto avviata una stagione di governo di minoranza, con forti ripercussioni sulla capacità di attuazione del programma di governo.

<sup>81</sup> Di norma sottratte all'attenzione dell'opinione pubblica, talora queste negoziazioni emergono allo scoperto, rendendo palese l'influenza dei partiti nella formazione della Giunta. È il caso della formazione della Giunta laziale nel maggio 2010.

<sup>82</sup> Il programma è predisposto dal solo Presidente, ma illustrato al Consiglio contestualmente alla lista degli assessori, secondo scadenze che consentono di riunire la Giunta precedentemente, nei seguenti statuti: Abruzzo (artt. 14, 44, 47), Calabria (art. 33, co. 4), Emilia Romagna (artt. 28, co. 2, e 44, co. 2), Friuli Venezia Giulia (art. 14, co. 1, lett. b), I.st.), Liguria (artt. 39 e 41, co. 1), Marche (art. 7), Piemonte (art. 50, co. 3 e 4), Puglia (art. 41, co. 4), Trento (art. 2, co. 1, lett. c)), Umbria (art. 63, co. 3).

nezza dei poteri dei membri della Giunta discende dalla nomina presidenziale e non dal beneplacito consiliare. Paradossalmente, il transito in capo alla Giunta, in via di prassi, del potere di determinazione del programma di governo è più agevole proprio nello statuto più spiccatamente «presidenzialista», quello lombardo, dove la presentazione del programma è necessariamente successiva alla formazione della Giunta<sup>83</sup>, potendosi dunque facilmente ipotizzare una deliberazione giuntale sul programma di governo<sup>84</sup>; mentre, altrettanto paradossalmente, proprio nella Regione in cui vige una forma di governo di tipo parlamentare classico, la Valle d'Aosta, l'illustrazione del programma di governo avviene al momento dell'elezione consiliare del Presidente della Giunta, e dunque prima dell'elezione degli assessori<sup>85</sup>, benché in questo caso il controllo consiliare sia ovviamente maggiore e diretto, e non necessiti del «filtro» della Giunta.

Molto significativo, ai fini di uno sviluppo in senso collegiale della predisposizione del programma di governo, è il prevalente silenzio degli statuti in merito alle modalità di deliberazione del programma, anche rispetto alla normativa vigente in tema di forma di governo degli enti locali, che invece esplicitamente prevede che il programma sia predisposto «sentita la Giunta», dunque escludendo una sua partecipazione in merito<sup>86</sup>.

È comunque evidente che il recupero di una prassi collegiale di gestione dell'indirizzo politico impone un ripensamento

---

<sup>83</sup> Cfr. artt. 25, co. 6 e 8, st. Lombardia. Sul punto, S. TROILO, *La forma di governo*, cit., p. 46, nt. 30, il quale ricorda come la norma preveda che il programma di governo per la legislatura sia predisposto dal solo Presidente (*ivi*, p. 47). Ma l'efficacia di simili previsioni non può non essere condizionata dalla prassi e dai rapporti politici (come nota lo stesso Autore, *ivi*, p. 59). Così, esattamente, E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio*, cit., p. 479.

<sup>84</sup> Come osservato già da E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio*, cit., p. 479.

<sup>85</sup> Artt. 2 e 3 l.st. Valle d'Aosta. Si sarebbe forse potuta prevedere una prima seduta consiliare per gli adempimenti elettorali nella composizione della Giunta, ed una seconda fase, di discussione e deliberazione del programma di governo predisposto dalla Giunta.

<sup>86</sup> Sul punto, C. FUSARO - L. STROPPIANA, *Perfezionare la «forma di governo della transizione»*, cit., p. 42.

di alcuni aspetti dell'ordinamento del governo regionale, senza tuttavia comportarne forzature interpretative, ma sfruttandone, semmai, l'elasticità intrinseca. Così, il potere presidenziale di nomina di assessori esterni al Consiglio, scelti personalmente dal Presidente tra persone di propria fiducia ed indipendenti dai partiti politici rappresentati in Consiglio, così come il potere presidenziale di revoca degli assessori che non si conformino al proprio indirizzo, ancorché previsti formalmente nella Costituzione e negli statuti regionali di nuova generazione<sup>87</sup>, dovrebbero essere utilizzati in misura circoscritta ed in maniera condivisa<sup>88</sup>.

Benché, indubbiamente, rispetto al quadro nazionale, la forma di governo regionale si trovi ad essere disciplinata da una quantità estremamente ingente di norme, costituzionali e statutarie, che ne predeterminano pressoché ogni momento di vita, questo ingessamento in un sistema di norme giuridiche non impedisce agli attori della politica la possibilità di conformare l'as-

---

<sup>87</sup> Negli statuti, la nomina di assessori esterni è ovunque ammessa, benché talora si preveda un limite alla disponibilità presidenziale di avvalersi di simili figure. Cfr. art. 46, co. 1, st. Abruzzo, che ammette gli assessori esterni nel limite del 20% dei componenti della Giunta; art. 35, co. 4, st. Calabria, che ne ammette, dopo la revisione statutaria di cui alla l.r. Calabria n. 3 del 2010, un massimo di quattro; art. 8 l.st. Trento, che ne ammette un massimo di tre.

In Toscana gli assessori sono tutti esterni al Consiglio, perché ne è prevista la decadenza dal mandato consiliare al momento della nomina: la recente legge toscana n. 50 del 2009 ha infatti modificato la legge elettorale n. 25 del 2004, trasformando la mera «supplenza» del consigliere nominato assessore, prevista pure dallo statuto, in una vera e propria «decadenza», mentre secondo la legge statutaria della Provincia di Trento e lo statuto calabrese gli assessori membri del Consiglio sono surrogati per la durata del mandato assessorile (cfr. l.st. Trento, art. 8, co. 3; art. 35, co. 4-bis, st. Calabria).

<sup>88</sup> Così pure N. VICECONTE, *Riflessioni*, cit., p. 126. *Contra*, C. FUSARO - L. STROPPIANA, *Perfezionare la «forma di governo della transizione»*, cit., p. 48, i quali hanno, al contrario, sostenuto l'opportunità di addivenire ad una vera e propria incompatibilità tra assessore e consigliere. Benché, nel merito, tale incompatibilità non implichi di per sé l'interruzione del rapporto tra maggioranza e Giunta – poiché gli assessori possono comunque essere scelti tra i membri più influenti dei partiti di maggioranza –, tale scelta appare inopportuna sotto un profilo metodologico, per la rigidità che introduce in un modello che, al contrario, è opportuno rimanga aperto per adattarsi alle mutevoli condizioni del sistema politico.

setto di governo in modo elastico e calato sulle peculiarità e sui mutamenti del sistema politico regionale. Il carattere «aperto» della normativa statutaria in materia, e l'incidenza che riveste il dato contingente della legittimazione politica personale del Presidente e di quella, ad essa alternativa, dei partiti di maggioranza, consente infatti di interpretare i poteri presidenziali di nomina e revoca in modo multiforme<sup>89</sup>.

Senz'altro, alla luce dell'esperienza recente, non è possibile sostenere che i Presidenti si siano avvalsi della potestà di nomina di assessori esterni o del potere di revoca in funzione antagonista rispetto ai partiti della coalizione di maggioranza: questi, al contrario, rimangono titolari di un potere di condizionamento nella composizione della Giunta. Lo stesso potere di revoca, generalmente immaginato come potere ricattatorio e drastico nelle mani del Presidente, è stato usato dai partiti di maggioranza – e talora da un Governo nazionale antagonista<sup>90</sup> – in funzione anti-presidenziale, per imporre rimpasti di Giunta e la sostituzione di figure legate al Presidente con personalità più affini alla linea dei partiti di maggioranza<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2413: «Le logiche partitiche potrebbero di fatto ridurre il margine di manovra del Presidente, nel senso che la distribuzione degli assessorati secondo le regolarità tipiche dei governi di coalizione non consentirebbero un utilizzo «libero» del potere di revoca dei componenti della Giunta. Sono possibili, allora, entrambe le prospettive: o la forza politica del Presidente prevale su partiti deboli e destrutturati, tanto da ridurre al minimo l'autonomia della Giunta quale organo collegiale, che si limiterebbe di conseguenza a ratificare le scelte presidenziali; oppure, di fronte ad un assetto partitico compatto, i poteri dei Presidenti sono necessariamente controbilanciati da una Giunta espressione della coalizione che ha appoggiato il Presidente». Così pure A. LUCARELLI, *Forme di governo*, cit., pp. 20-1.

<sup>90</sup> In questo senso, per esempio, la revoca dell'assessore alla sanità della Giunta regionale del Lazio, del giugno 2008, imposta al Presidente di centrosinistra dal Governo di centrodestra come condizione per l'accesso a finanziamenti straordinari.

<sup>91</sup> L'analisi dei numerosi rimpasti di Giunta occorsi negli ultimi anni dimostra che la revoca, formalmente presidenziale, è in realtà uno strumento nelle mani dei partiti della coalizione di maggioranza, che ne fanno uso per sostituire propri esponenti o per reclamare diversi equilibri all'interno della Giunta, determinati dal mutato peso politico rispettivo o da mutamenti nella composizione della coalizione: così è stato – per citare solo i casi che hanno suscitato maggiore interesse – per il rimpasto della

In conclusione, negli attuali assetti dei governi regionali, la natura coalizionale delle maggioranze consiliari si ripercuote nella collegialità dell'attività di indirizzo politico giuntale e, più in generale, della responsabilità politica della Giunta. La sua funzione di raccordo e mediazione tra gli indirizzi delle forze politiche di maggioranza e del Presidente eletto potrà consentire di recuperare prassi flessibili e di coordinamento tra soggetti istituzionali, aggirando le rigidità di un modellino di forma di governo che, altrimenti, rischierebbe di abbandonare la determinazione e l'attuazione dell'indirizzo politico ad un gioco di veti reciproci tra legislativo ed esecutivo e di oscurare agli occhi dell'opinione pubblica le messa in causa della responsabilità politica.

7. *Il controllo dell'esecutivo nella democrazia dell'alternanza: l'opposizione consiliare negli statuti regionali*

Nei sistemi politici organizzati secondo logiche maggioritarie e competitive, un fondamentale ruolo di controllo dell'operato dell'esecutivo e di critica all'indirizzo maggioritario spetta all'opposizione politica<sup>92</sup>. La possibilità di un effettivo svolgimento di tale attività di controllo, critica e proposizione di un'al-

---

Giunta campana della primavera del 2001; per quello della Giunta ligure del luglio 2002; per quello della Giunta laziale di centrodestra del giugno 2003; per quello della Giunta piemontese dell'ottobre 2003 (rinviato per più di un anno a causa delle tensioni tra i partiti della coalizione); per quelli delle Giunte laziali di centrosinistra (luglio 2007, agosto 2007, marzo 2008, giugno 2008, febbraio 2009); per quello della Giunta lombarda del giugno 2008.

Non mancano significative eccezioni, che testimoniano della possibilità di un uso più autonomo del potere di revoca da parte del Presidente: anzitutto, l'azzeramento della Giunta pugliese del luglio 2009, voluta dal Presidente come reazione agli scandali giudiziari che avevano coinvolto alcuni suoi esponenti (benché anche in questo caso esso sia stato funzionale all'allargamento della maggioranza); quindi, i minirimpasti nella Giunta campana di centrosinistra, succedutisi nel corso del 2008, con i quali il Presidente ha, in realtà, disatteso gli auspici dei partiti di maggioranza, che lo invitavano a scelte più drastiche; infine, l'azzeramento della Giunta siciliana del maggio 2009, voluto dal Presidente per contrasti interni alla coalizione.

<sup>92</sup> Sul punto, per tutti, G. DE VERGOTTINI, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 533.

ternativa di governo dipende, tuttavia, oltre che dalle capacità politiche dei gruppi e partiti d'opposizione, dalle condizioni giuridiche in cui essa si trova ad agire, cui si richiede la conformazione di uno statuto di garanzia del suo ruolo e della sua posizione, nonché la promozione del suo operato. Negli statuti regionali, lo statuto dell'opposizione è previsto come ulteriore elemento di rafforzamento del controllo politico sull'esecutivo regionale.

Oggetto di una corposa elaborazione teorica avviatasi già durante gli anni della *conventio ad excludendum*<sup>93</sup>, ma cresciuta esponenzialmente con la transizione della forma di governo italiana verso modelli di parlamentarismo dell'alternanza<sup>94</sup>, la nozione di opposizione parlamentare, priva di un riconoscimento normativo all'interno della Costituzione<sup>95</sup>, ricevette una prima

---

<sup>93</sup> Si vedano, almeno, S. SICARDI, *Maggioranze, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984; G.G. FLORIDIA - S. SICARDI, *Le relazioni governo-maggioranza-opposizioni nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. Cost.*, 1/1991, pp. 225 e ss.

<sup>94</sup> Tra gli altri, A. MANNINO, *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Il Parlamento repubblicano. (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999; V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Storia d'Italia*, cit.; M.E. GENNUSA, *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000; F. SCIOLA, *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Nocchioli, Firenze, 2001; P. ARMAROLI, *Statuto dell'opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Rass. parl.*, 2/1995; S. LABRIOLA, *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Dir. soc.*, 3/1995; G.G. CARBONI, *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004. In una prospettiva comparatistica A. RINELLA, *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, E.U.T., Trieste, 1999. Si veda pure, se si vuole, A. BURATTI, *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>95</sup> Va segnalato che l'art. 83, u.c., del progetto del 4 novembre 1997 della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, disponeva che «il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare; disciplina la designazione da parte delle stesse dei presidenti delle Commissioni aventi funzioni di controllo e garanzia. Prevede l'iscrizione all'ordine del giorno di proposte e iniziative indicate dalle opposizioni con riserva di tempi e previ-



articolazione normativa nell'ambito della revisione del regolamento della Camera dei deputati del 1997. Qui, parallelamente all'ampliamento degli strumenti a disposizione della maggioranza parlamentare per incidere sulla programmazione dei lavori, venne definito un bagaglio di diritti e strumenti procedurali a disposizione dei gruppi parlamentari di minoranza<sup>96</sup>: se taluni di questi strumenti erano riconducibili ad un'esigenza di garanzia delle minoranze parlamentari rispetto alle dinamiche maggioritarie che venivano recepite ed incrementate, in altri casi si perveniva alla definizione di strumenti di promozione dell'attività politica dell'opposizione parlamentare, nella prospettiva di una matura democrazia dell'alternanza. Così, accanto alle norme di garanzia dei tempi di parola delle minoranze nei dibattiti parlamentari sottoposti alla stringente regola del contingentamento dei tempi, trovava spazio la riserva di una quota del calendario

---

sione del voto finale». Parallelamente, l'articolo 95 costituzionalizzava gli strumenti parlamentari della ghigliottina e del voto bloccato.

<sup>96</sup> Nella seduta della giunta per il regolamento del 4 luglio 1996, agli On. Fratini ed Armaroli, secondo cui occorreva «definire con la massima precisione quegli spazi che possono costituire un vero e proprio statuto dell'opposizione», anche predisponendo «per quanto concerne la programmazione dei lavori, ... uno spazio autonomo riservato alle opposizioni», il Presidente della Camera Luciano Violante rispondeva che la giunta avrebbe elaborato «lo statuto dell'opposizione, con particolare riferimento alle audizioni, alle indagini conoscitive, al sindacato ispettivo, alle inchieste, al tempo garantito e alla programmazione dei lavori, alle forme di pubblicità dei lavori, nonché alle Commissioni bicamerali e di controllo» (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1998, p. 172 e ss.). Nella *Nota illustrativa dello schema di proposta di modificazione al Regolamento, recante primi interventi per la riforma del procedimento legislativo*, si legge: «È prevista una sfera di diritti, di strumenti e di spazi riservati alle opposizioni per l'esercizio delle funzioni che, in un sistema democratico, istituzionalmente le competono: le funzioni di controllo, di critica, di proposta, in forme atte a produrre un visibile confronto di posizioni, valutabile dall'opinione pubblica. [...] in sostanza, le opposizioni sono chiamate ad assumere una funzione di banco di prova e cassa di risonanza critica, in modo che proposte della maggioranza e del Governo possano essere sottoposte al vaglio di una opinione pubblica convenientemente informata. [...] Il ruolo delle opposizioni è rafforzato nell'intento di superare la condizione di mera interdizione in cui esse sono attualmente costrette. Si tenta pertanto di individuare strumenti che valorizzino la funzione attiva di controllo e di critica da esse esercitabile in tutto il corso del procedimento legislativo» (*ivi*, pp. 285 e ss.).

dell'attività legislativa riservata alla discussione di iniziative legislative provenienti dai gruppi di opposizione, in grado di delineare agli occhi dell'opinione pubblica un eventuale programma di governo alternativo a quello della maggioranza parlamentare.

Il rendimento degli strumenti di tutela e promozione del ruolo dell'opposizione parlamentare previsti dalla novella regolamentare del 1997 non è risultato soddisfacente: se gli strumenti di tutela delle minoranze sono stati sovente piegati dalle esigenze della maggioranza parlamentare ed aggirati da nuove strategie di accelerazione delle procedure parlamentari<sup>97</sup>, altre previsioni, come la riserva di una quota del calendario alle iniziative legislative dell'opposizione, sono stati mal compresi dalle forze politiche e presto accantonati<sup>98</sup>.

Negli statuti regionali di nuova generazione l'attenzione alle garanzie ed alle funzioni dell'opposizione consiliare è stata particolarmente avvertita, tanto per effetto di una compiuta accettazione della conformazione bipolare del sistema dei partiti, quanto come parte di una più ampia trama di contropoteri istituzionali rispetto all'esecutivo regionale ed al suo Presidente, benché non manchino, come avremo modo di segnalare, talune incongruenze rispetto ad un modello competitivo della dialettica maggioranza-opposizione<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> In particolare, il divieto di sottoporre a contingentamento dei tempi i dibattiti concernenti questioni ritenute dall'opposizione di eccezionale rilevanza (art. 24, co. 12, R.C.) è stato eluso sin dalle prime applicazioni, mediante l'iscrizione di tali provvedimenti in un secondo calendario, con la conseguente cessazione dell'applicazione della norma, che estende la garanzia solo al primo inserimento in calendario.

<sup>98</sup> Nella prassi, le iniziative legislative delle opposizioni non hanno goduto di una corsia protetta dagli strumenti tipici del diritto parlamentare in grado di impedirne un esame approfondito in aula: questioni pregiudiziali e rinvii in commissione, così come emendamenti dei gruppi di maggioranza che modificassero ampiamente il contenuto, sono stati ritenuti ammissibili ed hanno di fatto comportato lo svuotamento della funzione della riserva dei tempi. Sulla questione, sia consentito rinviare ad A. BURATTI, *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, 2/2002, pp. 292-3.

<sup>99</sup> P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri*, in M. CARLI - G. CARPANI - A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti*, cit., p. 93.

È anzi possibile sostenere che, nell'ambito della definizione statutaria della rappresentanza politica regionale, il conferimento di un autonomo rilievo all'opposizione parlamentare rappresenti il principale profilo di innovazione, nell'ambito di assetti che per altri aspetti rimangono, in larga parte, debitori di figure tipiche della tradizione del parlamentarismo. Le critiche che sono state rivolte ai nuovi statuti regionali, accusati di non aver percorso strade innovative nella predisposizione di un'efficace statuto dell'opposizione<sup>100</sup>, debbono tenere in debito conto la difficoltà di tradurre in termini positivi prospettive di ordine teorico in un contesto di sostanziale vuoto normativo. Un'assenza di riferimenti costituzionali che ha impedito operazioni di parziale adattamento di modelli sperimentati, ha imposto il ricorso ad un apprendimento comparativo, ed ha rimesso alla creatività del legislatore statutario la responsabilità della ricerca di un complesso equilibrio tra le soluzioni organizzative inedite e rispetto del vincolo di armonia con la Costituzione<sup>101</sup>.

Pochi sono gli statuti che hanno mirato alla configurazione di un complessivo «statuto dell'opposizione» o che abbiano tentato una definizione normativa dei caratteri e delle funzioni generali dell'opposizione politica<sup>102</sup>. Ciò è avvenuto, ad esempio, nello statuto umbro, che, all'art. 49, dispone: «Il regolamento interno del Consiglio regionale disciplina gli istituti necessari ad assicurare le funzioni di opposizione ed in particolare quelle di proposta, di critica e controllo. A tal fine il regolamento prevede: *a*) l'attivazione di strumenti che consentano una comunicazione ed una informazione tempestiva e completa; *b*) la programmazione dei lavori del Consiglio regionale e delle Commissioni che permetta l'inserimento e la discussione di atti e di proposte di legge pre-

---

<sup>100</sup> E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 295, nonché M. RUBECCHI, *Le regole del gioco*, cit.

<sup>101</sup> E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale*, cit., p. 293.

<sup>102</sup> In generale, il modello di queste norme sembra essere stato quello di cui all'art. 83, co. 5, del progetto elaborato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali del 1998, su cui G. DE CESARE, *Maggioranza e opposizione nell'ultimo progetto della Commissione bicamerale*, in *Nuovi st. pol.*, 2/1999.

sentate dalle opposizioni; *c*) l'assegnazione di spazi di tempo adeguati per illustrare e discutere i progetti di legge presentati dalle opposizioni». Lo statuto piemontese, all'art. 94, prevede che il regolamento consiliare «stabilisce le garanzie delle opposizioni in relazione: *a*) ai tempi di lavoro del Consiglio per lo svolgimento dell'attività del sindacato di controllo; *b*) alle nomine, alle elezioni e alle designazioni di competenza del Consiglio e della Giunta regionale; *c*) alla partecipazione nelle delegazioni e nelle occasioni di rappresentanza del Consiglio; *d*) all'informazione sulle proposte e sulle attività delle stesse opposizioni». Lo statuto campano, all'art. 33, afferma: «Ciascun consigliere regionale dichiara, attraverso il proprio gruppo o individualmente, la propria appartenenza alla maggioranza o all'opposizione. Ciascun gruppo di opposizione può ottenere, con il voto favorevole di almeno un terzo dei componenti del Consiglio regionale e secondo le modalità stabilite dal Regolamento consiliare, l'istituzione di commissioni d'inchiesta con durata massima di sei mesi. Non possono essere istituite o funzionare contemporaneamente più di una di tali commissioni. All'opposizione è riconosciuta una riserva di tempi per l'esercizio del sindacato ispettivo. Il Regolamento consiliare prevede una riserva di argomenti e di proposte di legge da porre all'ordine del giorno del Consiglio su richiesta dell'opposizione. La presidenza delle commissioni di controllo è assegnata all'opposizione. Nell'Ufficio di presidenza di tutte le commissioni è sempre assicurata la presenza dell'opposizione. Il Regolamento consiliare disciplina la figura del relatore di minoranza». La legge statutaria friulana, all'art. 12, stabilisce che per opposizione debba intendersi l'insieme dei consiglieri eletti nelle liste collegate al candidato presidente che abbia conseguito la cifra elettorale immediatamente inferiore al candidato vincente, a prescindere dunque dai gruppi di cui costoro facciano parte; dispone poi un vincolo a carico del regolamento consiliare, che «garantisce i diritti dell'opposizione nella programmazione dei lavori consiliari, nella disciplina dei tempi per l'esame nel merito delle proposte di legge, nelle nomine e designazioni di competenza consiliare, nella com-

posizione degli organi consiliari, riservando ad essa la presidenza delle Commissioni speciali e degli altri organismi di controllo e garanzia». Molto simile a quella friulana è la norma di cui all'art. 10, co. 1, st. Toscana, che però riferisce le prerogative elencate alle minoranze in genere, benché preveda al co. 2 la figura del portavoce dell'opposizione. Abbiamo già segnalato, inoltre, come le leggi elettorali toscana e campana prevedano una garanzia di rappresentatività delle liste non collegate al Presidente eletto, cui sono attribuiti almeno il 35% dei seggi consiliari, anche nel caso in cui il risultato elettorale fosse a loro più sfavorevole<sup>103</sup>. Infine, l'art. 36 dello statuto ligure dispone: «Il ruolo dell'opposizione, componente essenziale del sistema democratico, è garantito dal Regolamento interno che ne disciplina le prerogative»<sup>104</sup>.

Queste norme statutarie di carattere generale, se testimoniano delle aperture e delle suggestioni che hanno animato i legislatori statuari nella regolazione della dialettica tra maggioranza ed opposizione politica, rendono evidente anche la difficoltà di una definizione omogenea della funzione dell'opposizione consiliare, delle sue prerogative, così come dei criteri per il suo riconoscimento. Inoltre, alcune delle regole accolte nella normativa considerata irrigidiscono l'azione dei gruppi e dei singoli consiglieri nelle logiche della democrazia bipolare, mirando a dare forma ad un determinato assetto del sistema dei partiti, di tipo competitivo, oggi di gran lunga prevalente nei sistemi politici regionali, ma pur sempre suscettibile di mutare nel tempo<sup>105</sup>: l'intento razionalizzatore ed ingegneristico che è dato riscontrare negli statuti di nuova generazione rischia infatti di sclerotizzare il sistema politico, impedendone l'adattamento a diversi assetti politici.

È comunque opportuno procedere ad una rassegna delle norme statutarie che rilevano ai fini della ricostruzione delle pre-

---

<sup>103</sup> Cfr. art. 17 l.r. Toscana n. 25 del 2004 ed art. 6, co. 2, l.r. Campania n. 4 del 2009.

<sup>104</sup> Su questa norma, specificamente, P. COSTANZO, *Lo «statuto dell'opposizione»*, in *Quad. reg.*, 3/2005, spec. pp. 613 e ss.

rogative dell'opposizione: tralasciando le numerose norme che individuano strumenti di tutela delle minoranze consiliari e dei singoli consiglieri – che senz'altro si traducono anche in una tutela dell'opposizione consiliare, ma prescindono dal riconoscimento al soggetto oppositorio di un ruolo specifico nel processo politico e consiliare<sup>106</sup> – si possono individuare alcuni ambiti di particolare rilievo per la ricostruzione dello statuto dell'opposizione negli ordinamenti regionali.

a) Vengono all'attenzione in primo luogo le norme statutarie attinenti all'approvazione dei regolamenti consiliari, all'elezione del Presidente del Consiglio regionale – cui sovente viene riconosciuta una funzione di garanzia delle minoranze consiliari – ed alla composizione delle giunte consiliari ed altri organismi interni al Consiglio che assolvono funzioni istituzionali e di garanzia del mandato dei consiglieri. Con riferimento a questi atti ed organi, infatti, l'esperienza parlamentare nazionale ha dimostrato l'essenzialità di una riconfigurazione dei loro ruoli in ambiente maggioritario, in quanto orientati alla garanzia delle regole del gioco politico<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> Così, opportunamente, M.E. GENNUSA, *Lo «statuto» dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, p. 265.

<sup>106</sup> P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare*, cit., pp. 102 e ss.; ID., *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quad. cost.*, 4/2005, pp. 829 e ss.

<sup>107</sup> Sul punto, M. RUBECHI, *Le regole del gioco*, cit., che critica le scelte di taluni statuti di affidare al Presidente del Consiglio poteri utili a garantire il controllo politico consiliare sull'operato della Giunta, scelte che «potrebbero portare alla reintroduzione di quel dualismo nell'indirizzo che le forme di governo moderne tendono ad eliminare, dando vita ad un presidente del consiglio che potrebbe anche configurarsi non solo come una figura di equilibrio – per quanto espressione della maggioranza – quanto come una figura di rilievo della sua stessa maggioranza da contrapporre ... al presidente della Giunta». A ben vedere, le norme statutarie che conferiscono al Presidente d'assemblea poteri di controllo sull'operato della Giunta sono assai poco incisive, e comunque preordinate al migliore svolgimento della funzione di controllo da parte dell'Assemblea. In ogni caso, all'interno di maggioranze di coalizione, l'emersione di contropoteri politici è un fatto naturale e benefico, oltre che conforme allo spirito del costituzionalismo democratico, soprattutto nei sistemi competitivi.

Ciò nondimeno, negli statuti regionali prevalgono di gran lunga criteri procedurali che assicurano alla maggioranza consiliare la disponibilità di tali deliberazioni: i regolamenti interni dei Consigli regionali sono pressoché ovunque approvati a maggioranza assoluta, benché in alcuni casi solo dopo le prime votazioni<sup>108</sup>; allo stesso modo, i Presidenti del Consiglio regionale sono ovunque eletti con la maggioranza assoluta se non con la maggioranza semplice, benché quasi sempre si mantenga una maggioranza qualificata per le prime votazioni<sup>109</sup>. In talune occasioni, è stata prevista nei Regolamento dei Consigli regionali la

---

<sup>108</sup> Fa eccezione il solo statuto della Campania, che richiede un quorum dei 2/3 dei consiglieri per l'adozione del Regolamento.

Richiedono la maggioranza assoluta l'art. 26, co. 1, st. Calabria; l'art. 27, co. 4, st. Emilia Romagna; l'art. 5, co. 4, l. st. Friuli Venezia Giulia; l'art. 18 st. Liguria; l'art. 19, co. 1, st. Marche; l'art. 35, co. 4, st. Piemonte; l'art. 37, co. 1, st. Puglia; l'art. 31 st. Trentino Alto Adige (che si applica anche con riferimento ai regolamenti dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano in forza del rinvio di cui all'art. 49 st. Trentino Alto Adige); l'art. 48, co. 1, st. Umbria; l'art. 19 st. Valle d'Aosta. Richiedono la maggioranza assoluta, ma a partire dalla terza votazione, l'art. 18 st. Abruzzo; l'art. 25, co. 1, st. Lazio; l'art. 22, co. 2, st. Toscana.

Lo statuto della Lombardia e quello della Sicilia non prevedono uno specifico regime di maggioranze per l'adozione del regolamento interno.

<sup>109</sup> Richiedono la maggioranza assoluta a partire dalla terza o dalla quarta votazione l'art. 20, co. 3, st. Lazio; l'art. 19 st. Liguria; l'art. 15 st. Lombardia; l'art. 12, co. 1, st. Toscana; l'art. 46, co. 3, st. Umbria.

L'art. 33, co. 4, st. Emilia Romagna e l'art. 13, co. 2, st. Marche consentono addirittura, dopo il secondo o il terzo scrutinio, l'elezione a maggioranza semplice, mentre l'art. 22 st. Piemonte, l'art. 35, co. 2, st. Campania e l'art. 20, co. 2, st. Calabria prevedono il ballottaggio tra i due candidati più votati.

La legge statutaria friulana nulla dispone in tema di *quorum* di elezione del Presidente del Consiglio: deve ritenersi vigente, pertanto, l'art. 18 dello statuto speciale che richiede la maggioranza assoluta e, a partire dalla terza votazione, la maggioranza relativa.

L'art. 30 st. Trentino Alto Adige e l'art. 48-ter del medesimo statuto (per il Consiglio provinciale di Bolzano) non richiedono particolari maggioranze, ma impongono l'alternanza alla presidenza, nel corso della consiliatura, di un consigliere appartenente al gruppo linguistico italiano e di uno appartenente al gruppo linguistico tedesco.

L'art. 15 st. Abruzzo, l'art. 27, co. 3, st. Puglia, l'art. 4 st. Sicilia, l'art. 48ter st. Trentino Alto Adige (per il Consiglio provinciale di Trento), l'art. 19 st. Valle d'Aosta contengono un mero rinvio al regolamento consiliare per la definizione delle modalità di elezione del presidente, con evidente difetto garantistico.

possibilità di sfiduciare il Presidente del Consiglio stesso: un potere che, rafforzando il vincolo del Presidente d'Assemblea alla sua maggioranza, gli impedirà di sviluppare, nel tempo e con la progressiva emersione della propria capacità politica, un'equidistanza tra le componenti del Consiglio.

È evidente che la regola della maggioranza assoluta prevista in tali procedure, pur necessaria per consentire la costituzione di regole ed organi indispensabili al funzionamento del Consiglio, non garantisce la partecipazione delle minoranze e la tutela dei loro diritti, atteso che i sistemi elettorali ovunque utilizzati assicurano, attraverso il meccanismo del premio di maggioranza, la disponibilità di maggioranze assai estese alla coalizione di sostegno al Presidente eletto.

Per quanto attiene alle regole sulla composizione degli organismi consiliari di garanzia, prevale il ricorso ai criteri tradizionali del diritto parlamentare nazionale: pertanto, l'ufficio di presidenza – cui talora compete la delicata funzione di programmazione dei lavori<sup>110</sup> – è prevalentemente composto attraverso la tecnica del voto limitato, che assicura la rappresentanza delle minoranze<sup>111</sup>; mentre per la composizione delle giunte prevale il criterio della proporzione con la consistenza dei gruppi, nonostante talora si richieda l'«equilibrio» tra maggioranza ed oppo-

---

<sup>110</sup> Secondo P. COSTANZO, *Lo «statuto dell'opposizione»*, cit., p. 606, «non bisogna sopravvalutare le competenze dell'Ufficio di Presidenza, in quanto di norma le funzioni decisorie in ordine all'indirizzo dell'assemblea appartengono al solo Presidente e/o sono concertate nella diversa sede della conferenza dei capigruppo». Ma anche la sola questione della ripartizione di risorse, sedi, personale e strutture, di competenza dell'Ufficio di Presidenza, ha un rilievo enorme per l'esercizio della funzione di opposizione.

<sup>111</sup> Prevedono il voto limitato per l'elezione dei componenti dell'Ufficio di presidenza l'art. 20, co. 3, st. Calabria; l'art. 35, co. 3, st. Campania; l'art. 33, co. 5, st. Emilia Romagna; l'art. 20, co. 4, st. Lazio; l'art. 19, co. 4, st. Liguria; l'art. 16, co. 1, st. Lombardia; l'art. 13, co. 3, st. Marche; l'art. 22, co. 4, st. Piemonte. Rinviano al regolamento consiliare l'art. 15, co. 1, st. Abruzzo; l'art. 18, co. 1, st. Friuli Venezia Giulia; l'art. 27, co. 3, st. Puglia; l'art. 4 st. Sicilia; l'art. 14, co. 2, st. Toscana; art. 46, co. 4, st. Umbria. Nello statuto trentino si richiede la rappresentanza di tutte le componenti linguistiche nell'Ufficio di presidenza, tanto per il Consiglio regionale (art. 30), quanto per il Consiglio provinciale di Bolzano (art. 48-ter).



sizione<sup>112</sup>. Talvolta però si rinvia al regolamento consiliare la previsione dei criteri di composizione di questi organi.

Ispirate ai medesimi criteri di garanzia sono in genere le norme relative alla composizione dei Collegi di garanzia statutaria, in quelle Regioni che hanno previsto tali organi, benché anche qui in alcuni casi si sia optato per rimettere alla maggioranza assoluta o alla legge ordinaria la disciplina di tale elezione<sup>113</sup>.

È necessario sottolineare come la tecnica normativa diffusa negli statuti – di rinviare al regolamento consiliare o ad altre fonti molte delle previsioni circa la composizione degli organi consiliari di garanzia – non tutela a sufficienza i diritti delle minoranze, in generale, e dell'opposizione consiliare, in particolare<sup>114</sup>. Infatti, la previsione di tutele per le minoranze e l'opposizione operata direttamente dallo statuto, benché senz'altro appesantisca il complesso normativo, risponde maggiormente a criteri di garanzia, in ragione della procedura prevista per l'adozione dello statuto e dei vincoli specifici che incombono su questa fonte. Privilegiando la funzione garantistica del corpo di norme relative all'organizzazione interna dei Consigli regionali, si perviene pertanto a rigettare la sussistenza di una riserva di regolamento consiliare in materia, da alcuni proposta sulla premessa di un'estensibilità analogica dell'art. 64 Cost. all'ordinamento regionale<sup>115</sup>. L'interposizione dello statuto nella conformazione ge-

---

<sup>112</sup> Così l'art. 22, co. 1, st. Abruzzo, l'art. 35, co. 1, st. Campania e gli art. 35, co. 1, e 36, co. 1, st. Piemonte.

<sup>113</sup> Richiedono la maggioranza dei 3/4 dei consiglieri l'art. 79 st. Abruzzo, l'art. 68 st. Lazio, l'art. 74 st. Liguria, l'art. 57, co. 5, st. Toscana. L'art. 91 st. Piemonte richiede la «maggioranza qualificata», senza specificare quale. È richiesta la maggioranza dei 2/3 nell'art. 81 st. Umbria. L'art. 48 st. Puglia prevede l'uso del voto limitato. L'art. 59, co. 2, st. Lombardia consente, dopo il terzo scrutinio, l'elezione dei componenti della Commissione di garanzia a maggioranza assoluta. Lo statuto emiliano rinvia alla legge ordinaria (art. 69, co. 3). L'art. 57, co. 4, st. Campania tace sul punto, con implicito rinvio alla legge di attuazione.

<sup>114</sup> Così pure G. RIVISECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 162 e ss.

<sup>115</sup> Come propone il pur pregevole lavoro di M. PICCHI, *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2001, spec. pp. 273-

nerale dell'organizzazione consiliare è infatti funzionale, nel disegno sistematico costituzionale, alla garanzia del rispetto dell'armonia con la Costituzione, parametro applicabile nel giudizio di legittimità costituzionale, e vuole impedire la collocazione di norme idonee a conformare in senso non armonico con la Costituzione le relazioni tra le istituzioni e tra le forze politiche regionali in una fonte insuscettibile di divenire oggetto del giudizio di legittimità costituzionale<sup>116</sup>.

Ragionevoli bilanciamenti possono comunque essere individuati nella tecnica prescelta dal legislatore statutario emiliano, nonché da quello friulano ed umbro, di individuare nello statuto principi fondamentali adeguatamente dettagliati vincolanti per i regolamenti consiliari, tra cui figurano criteri per la composizione delle giunte consiliari e, più in generale, diritti per le minoranze e l'opposizione<sup>117</sup>; o in quella dello statuto abruzzese che conferisce alla minoranza consiliare il potere di impugnazione del regolamento dinanzi al Collegio per le garanzie statutarie<sup>118</sup>. La previsione statutaria di principi a tutela delle minoranze consiliari da integrare nei regolamenti consiliari e di un potere di impugnazione in capo alle minoranze sono dunque strumenti di garanzia che dovrebbero operare congiuntamente. Occorre inoltre considerare che la definizione statutaria dei principi generali del procedimento legislativo regionale può consentire l'edificazione di un parametro procedurale utilizzabile nell'ambito dei giudizi

---

4, nonché p. 288, dove sostiene che «da un principio generale dell'ordinamento, secondo il quale gli organi dotati di potestà legislativa godono di una posizione di indipendenza, deriva ... l'autonomia consiliare, intesa come capacità di determinarsi senza condizionamenti dall'esterno» (*ivi*, p. 273).

<sup>116</sup> Sulla insuscettibilità dei regolamenti consiliari a divenire oggetto del sindacato della Corte costituzionale, A. RUGGERI, *Regolamenti consiliari e «valore di legge» (a margine di Corte cost. n. 288 del 1987)*, in *Nomos*, 1/1988, pp. 65 e ss., nonché G. SIRIANNI, *I regolamenti delle Assemblee regionali*, in *Dir. soc.*, 2/2007, e M. PICCHI, *I regolamenti interni*, cit., p. 277, con un'ampia ricostruzione giurisprudenziale sul problema del «valore di legge» dei regolamenti consiliari.

<sup>117</sup> Art. 31 st. Emilia Romagna; art. 5, co. 4, e con riferimento allo statuto dell'opposizione, art. 12, co. 2, l. st. Friuli Venezia Giulia; art. 49 st. Umbria.

<sup>118</sup> Art. 18, co. 2, st. Abruzzo.

di legittimità costituzionale sulle leggi regionali, mediante il ricorso alla tecnica dell'interposizione della normativa statutaria, così da consentire alla Corte uno scrutinio sul rispetto dei diritti dei soggetti coinvolti nel procedimento legislativo regionale, ed in particolare dell'opposizione consiliare.

*b)* Di particolare interesse sono le norme relative alla configurazione del regime procedurale per l'adozione della legislazione elettorale regionale: in alcuni statuti, infatti, sono state previste regole miranti a distinguere la legge elettorale dalle altre leggi regionali, sottraendone, attraverso aggravii procedurali, la piena disponibilità alla maggioranza consiliare<sup>119</sup>. La previsione statutaria di tali aggravii procedurali è generalmente ritenuta legittima dalla dottrina, in ragione del bene che mira a tutelare, ovvero la trasparenza della competizione elettorale e la parità delle *chances* tra maggioranza ed opposizione<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup> Per l'adozione della legge elettorale regionale l'art. 19 st. Lazio, l'art. 24, co. 2, st. Puglia, l'art. 38, co. 1, st. Calabria; l'art. 32, co. 3, st. Abruzzo, l'art. 66, co. 4 st. Umbria; l'art. 12, co. 3, st. Lombardia richiedono la maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio.

L'art. 17, co. 4. st. Piemonte richiede la maggioranza dei 3/5 dei componenti del Consiglio. L'art. 14, co. 3, st. Liguria impone la maggioranza dei 2/3 dei componenti del Consiglio. La norma di cui all'art. 14, co. 2, st. Abruzzo, preclude l'approvazione di una legge in materia elettorale negli ultimi sei mesi della legislatura.

Talora, all'aggravio procedurale si aggiunge l'esclusione dall'abrogazione referendaria, prevista tanto dallo Statuto Piemonte quanto da quello Emilia Romagna. Secondo A. PERTICI, *Art. 122*, cit., p. 2429, nt. 21, l'innalzamento della maggioranza richiesta per l'adozione della legge elettorale dovrebbe operare automaticamente come causa di esclusione dall'abrogazione referendaria, a prescindere dall'esplicita previsione.

Nelle Regioni ad autonomia speciale, la norma costituzionale ha previsto che la materia elettorale sia disciplinata nelle leggi di governo, adottate con lo speciale procedimento più volte descritto. Solo in Sicilia essa è autonoma dalla legge di governo, ma deve essere approvata con la maggioranza assoluta (art. 9 st. Sicilia).

<sup>120</sup> Per tutti, M. COSULICH, *Statuti regionali ordinari*, cit., pp. 682-3: «Gli Statuti regionali adottati in base al nuovo art. 123 Cost. ben possono quindi introdurre nel procedimento di formazione della legge elettorale regionale aggravamenti procedurali volti a garantire il valore costituzionale della tutela delle minoranze politiche; tipicamente, può richiedersi una maggioranza più elevata di quella semplice».

A nostro avviso, tuttavia, gli aggravati procedurali previsti negli statuti debbono essere vagliati anche alla luce dell'apprezzabile necessità di consentire la revisione nel tempo della legislazione elettorale, poiché essa persegue anzitutto l'obiettivo di permettere il funzionamento degli organi di rappresentanza e di governo della Regione. In questo senso, irragionevoli appaiono il divieto di cui all'art. 14, co. 2, st. Abruzzo, che impedisce ogni tipo di modifica alla legislazione elettorale nei sei mesi antecedenti alle elezioni regionali, così come l'art. 14, co. 3, st. Liguria, che richiede una maggioranza dei 2/3 per ogni modifica alla legge elettorale, poiché comportano una compressione del principio maggioritario sproporzionata rispetto al pur apprezzabile interesse perseguito, con pericoli per la funzionalità degli apparati pubblici<sup>121</sup>.

c) La comprensione che la configurazione di uno statuto di garanzie e prerogative del soggetto oppositorio necessiti di una revisione dei tradizionali canoni di struttura delle assemblee elettive e di un intervento normativo mirato alla sua istituzionalizzazione ha portato alcune Regioni, attraverso la legislazione elettorale o attraverso la normativa statutaria, a riconoscere un ruolo di rilievo al *leader* dell'opposizione, secondo quanto avviene, per prassi o per esplicita previsione regolamentare, nel Regno Unito, ma anche in Spagna e nei *Länder* tedeschi, dove a quest'organo vengono riconosciute peculiari prerogative all'interno dei dibattiti parlamentari, in modo da esaltarne la figura di contraddittore ideale del capo dell'esecutivo.

A questo scopo, alcune leggi elettorali, o gli stessi statuti regionali, hanno riprodotto la norma già prevista dalla l. n. 49 del 1995 e dalla l. cost. n. 1 del 1999, secondo cui il candidato alla carica di Presidente della Giunta la cui coalizione di liste abbia conseguito un numero di voti immediatamente inferiore a quella risultata vincente è eletto automaticamente in Consiglio regionale<sup>122</sup>. Parallelamente, taluni statuti regionali di nuova genera-

<sup>121</sup> *Contra*, P. COSTANZO, *Lo «statuto dell'opposizione»*, cit., p. 612.

<sup>122</sup> Art. 14, co. 1, st. Abruzzo; art. 7, co. 7, lett. c), l.r. Campania n. 4 del 2009; art. 29, co. 2, st. Emilia Romagna; art. 2 l.r. Toscana n. 25 del 2004; art. 2, co. 5, l.r. La-

zione hanno disciplinato le prerogative del *leader* dell'opposizione: è il caso dell'art. 10, co. 2, st. Toscana, secondo cui «il regolamento interno prevede l'istituzione di un portavoce dell'opposizione, espresso dai gruppi consiliari della coalizione di minoranza maggiormente rappresentativa, e ne garantisce le funzioni»<sup>123</sup>, e dell'art. 13 del regolamento consiliare umbro, che attribuisce al portavoce dell'opposizione, designato congiuntamente dai gruppi di minoranza, disponibilità di tempi nei lavori consiliari e risorse<sup>124</sup>.

d) Rilevano, quindi, le norme statutarie che definiscono gli strumenti del controllo politico sulla Giunta regionale e di attivazione di strumenti di contropotere e di equilibrio rispetto all'indirizzo politico della maggioranza e dell'esecutivo.

In generale, negli statuti, è stato sottovalutato il ruolo dei tradizionali strumenti ispettivi, che non sono stati fatti oggetto di ripensamento e ridefinizione al fine di addivenire ad un loro migliore rendimento in termini di controllo politico<sup>125</sup>. In alcuni

---

zio n. 2 del 2005; art. 19, co. 6, lett. c), l.r. Marche n. 27 del 2004; art. 2, co. 9, l.r. Puglia n. 2 del 2005; art. 2, co. 9, l.r. Umbria n. 2 del 2010; art. 19, co. 1, l.st. Friuli Venezia Giulia; art. 1-bis, co. 11, l.r. Sicilia n. 29 del 1951 (inserito con l.r. n. 7 del 2005). Peculiare la normativa elettorale nella Provincia di Trento, che assegna il primo seggio spettante ad ogni lista al candidato alla presidenza della Giunta (art. 72, co. 1, lett. m) l.pr. n. 2 del 2003). Altrettanto avviene anche secondo la legge elettorale toscana (cfr. C. FUSARO - M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali*, cit., p. 1032).

<sup>123</sup> Il regolamento consiliare concretizza la posizione del portavoce dell'opposizione attribuendogli peculiari modalità di intervento in aula, valorizzandone la funzione di contraddittore ideale del presidente della Giunta e riconoscendogli risorse strumentali ulteriori rispetto a quelle dei gruppi; prevede inoltre l'ipotesi di decadenza del portavoce di opposizione in caso di mutamento della composizione dei gruppi di opposizione (Cfr. D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quad. reg.*, 1/2006, p. 102).

<sup>124</sup> Sul punto, criticamente, P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione*, cit., p. 98, nonché F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, cit., p. 215 e D. PARIS, *Il riconoscimento*, cit., p. 103 («Ciò che è importante ... non è che il candidato battuto assuma in Consiglio il ruolo di portavoce dell'opposizione, quanto piuttosto l'inverso, cioè che chi ha assunto per l'intera legislatura la *leadership* dell'opposizione in Consiglio venga poi candidato alla presidenza della Regione»).

<sup>125</sup> F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, cit., p. 193.

casi è stata prevista una norma generale sul diritto di accesso ai documenti dell'amministrazione regionale da parte dei consiglieri regionali, ai fini di un miglior svolgimento del sindacato ispettivo, anche in deroga all'eventuale opposizione di un segreto d'ufficio.

In tema di commissioni d'inchiesta, invece, si registrano significative inversioni di tendenza rispetto alla conformazione normativa che l'istituto riceve in Costituzione. Benché esse rimangano composte in proporzione ai gruppi consiliari, spesso è prevista la loro attivazione su richiesta di una minoranza, mentre la presidenza è sovente attribuita ad un consigliere di opposizione<sup>126</sup>. In questo caso, è stato assunto a modello il quadro emergente dalle Costituzioni dei *Länder* tedeschi, che nella previsione dello statuto dell'opposizione si concentrano proprio sugli aspetti relativi al controllo politico<sup>127</sup>.

In questo ambito, la novità più rilevante consiste nella previsione effettuata da alcuni statuti di apposite commissioni consiliari, la cui presidenza viene riservata ad un consigliere di opposizione, deputate ad esercitare un controllo politico permanente ed una vigilanza sull'attività amministrativa della Giunta<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> *Quorum* di minoranza sono previsti dall'art. 24, co. 1, st. Abruzzo; dall'art. 33, co. 2, st. Campania (con un limite di sei mesi per la durata dei lavori e divieto di istituzione di due commissioni in contemporanea); dall'art. 26, co. 3, st. Liguria; dall'art. 19, co. 2, st. Lombardia; dall'art. 24, co. 2, st. Marche; dall'art. 21, co. 2, st. Toscana (nel massimo di due contemporaneamente); dall'art. 54, co. 2, st. Umbria.

La presidenza all'opposizione è riconosciuta dall'art. 24, co. 4, st. Abruzzo; dall'art. 32, co. 2, st. Calabria; dall'art. 44 st. Campania; dall'art. 11, co. 2, l. st. Friuli Venezia Giulia; dall'art. 26, co. 3, st. Liguria; dall'art. 19, co. 3, st. Lombardia; dall'art. 24, co. 3, st. Marche; dall'art. 31, co. 3, st. Piemonte; dall'art. 31, co. 2, st. Puglia.

<sup>127</sup> M.E. GENNUSA, *Lo «statuto» dell'opposizione*, cit., pp. 252-3.

<sup>128</sup> Art. 25 st. Abruzzo, art. 20 st. Toscana. Lo statuto Emilia Romagna (art. 38 co. 2) affida all'opposizione la presidenza della commissione bilancio, affari generali e istituzionali, che si configura pertanto tanto come commissione legislativa quanto come sede specifica della vigilanza sul bilancio, il patrimonio ed il personale. Nello stesso senso il regolamento consiliare della Liguria, che affida all'opposizione la presidenza della Commissione competente sul controllo, la trasparenza e la contabilità (artt. 20, co. 1; 22, co. 4, reg. cons. reg.). In Calabria (art. 124 reg. cons. reg.) e Lazio (art. 70 st. Lazio) esiste una commissione di controllo sulla contabilità pubblica, men-

Benché la funzionalità di organi di questo genere potrà essere valutata solo sulla base dei risultati che saranno prodotti nel corso degli anni, è possibile apprezzare fin da ora il criterio che ne ha ispirato l'istituzione: si tratta di un organo potenzialmente in grado di acquisire, nel tempo, le dotazioni professionali e l'apparato di informazioni che sovente mancano agli organi rappresentativi per effettuare un efficace controllo sulla gestione della politica giunta<sup>129</sup>.

Nelle Regioni che hanno provveduto ad istituire un organo di garanzia statutaria, è riconosciuta alle minoranze consiliari la legittimazione a ricorrere allo stesso al fine di suscitare un sindacato sulle deliberazioni consiliari<sup>130</sup> – ancorché a carattere consultivo e solo parzialmente vincolante –, secondo il modello della Costituzione francese, riprodotto anche in Austria, Germania e Portogallo<sup>131</sup>. In questi Paesi, l'istituto ha dato esiti apprezzabili sia in termini di tutela dei diritti delle minoranze che in termini di vitalità della giurisdizione costituzionale sui diritti<sup>132</sup>. La posi-

---

tre in Umbria un comitato di vigilanza dell'amministrazione (art. 40 reg. cons. reg.). Perplexità in merito in F. ROSA, *I procedimenti di controllo*, cit., p. 196.

<sup>129</sup> Per un primo inquadramento teorico, A. MARTINI - F. ROSA - M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, spec. pp. 194 e ss.

<sup>130</sup> Art. 80, co. 1, st. Abruzzo; art. 68, co. 7, st. Lazio; art. 75, co. 2, st. Liguria; art. 60, co. 1, st. Lombardia; art. 92, co. 1, st. Piemonte; art. 57, co. 2, st. Toscana; art. 82, co. 2, st. Umbria.

I soli statuti di Puglia (art. 49) ed Emilia Romagna (art. 69, co. 1) rinviavano ad altre fonti la previsione dei soggetti legittimati ad adire la Consulta (ma quello emiliano attribuisce alle minoranze consiliari il diritto a ricorrere per suscitare un parere sui conflitti interorganici).

<sup>131</sup> Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999, p. 253. Tuttavia, solo in Portogallo e Francia il ricorso delle minoranze è preventivo all'entrata in vigore della legge.

<sup>132</sup> Secondo F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 37 si tratterebbe di una garanzia dei diritti delle minoranze più che di uno strumento di lotta politica dell'opposizione, «idoneo a far proseguire di fronte al giudice costituzionale la battaglia parlamentare».

Diversamente P.F. LOTITO, *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del parlamento, il rafforzamento dell'esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Quad. cost.*, 3/1997, pp. 484 e ss., secondo cui l'a-

zione peculiare che gli organi di garanzia statutaria rivestono negli ordinamenti regionali potrebbe consentire loro di estendere il proprio sindacato anche sul rispetto del procedimento legislativo e delle scansioni procedurali previste dai regolamenti consiliari, con un alto valore di garanzia dei diritti delle minoranze in genere e dell'opposizione in particolare, specie in quelle Regioni che hanno previsto nello statuto principi direttivi per la conformazione dei regolamenti consiliari<sup>133</sup>. È tuttavia necessario che le minoranze resistano alla tentazione di fare del loro potere di impugnazione uno strumento ostruzionistico e di prosecuzione della lotta politica dinanzi ad un organo che, peraltro, non gode del prestigio e dell'autorevolezza necessaria ad arbitrare conflitti di carattere eminentemente politico<sup>134</sup>.

---

zionalità del ricorso al *Conseil Constitutionnel* ha comportato uno statuto delle opposizioni che si sono viste riconoscere, anche nei procedimenti parlamentari, poteri di controllo molto intensi nei confronti del Governo e della maggioranza parlamentare, in riferimento al «corretto esercizio del potere». Lotito (*ivi*, p. 488) ritiene che, mediante la *saisine*, «sono astrattamente garantiti il rispetto di tutte le regole “*au fond*” e la tutela dei diritti e libertà fondamentali, oltre alla sanzione delle eventuali prevaricazioni procedurali della maggioranza. La scelta compiuta appare perfettamente in armonia con la ferma “razionalizzazione” del sistema parlamentare maggioritario, che comporta la decisa esclusione di ogni possibile impedimento procedurale da parte delle opposizioni alla formazione delle scelte politiche e la nuova *leadership* del Governo sul procedimento legislativo».

La giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* (*Décision* 78/95 DC del 27 luglio 1978 e *Décision* 80/117 DC del 22 luglio 1980), si è evoluta nel senso di garantire tanto la legittimità sostanziale, specie mediante l'ampliamento del catalogo dei diritti fondamentali, quanto la legittimità formale, mediante l'esame della conformità del procedimento legislativo alla normativa di rango costituzionale, escludendo tuttavia che le norme regolamentari possano costituire parametro di legittimità costituzionale in sede di giudizio di legittimità di leggi di cui si contesti la conformità alla normativa attinente alla procedura legislativa. In questo senso L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, in *Dir. soc.*, 3/2001, pp. 437 e ss.

<sup>133</sup> Così pure P. COSTANZO, *Lo «statuto dell'opposizione»*, cit., p. 616. Sul punto, in generale, L. PANZERI, *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. cost.*, 2005, pp. 836 e ss.

<sup>134</sup> In Spagna, la Legge Organica sul Tribunale Costituzionale del 1979 aveva messo a disposizione delle minoranze parlamentari anche un ricorso previo d'incosti-



e) Esaminate le norme che definiscono la funzione di controllo politico, è necessario prendere in considerazione l'eventuale previsione negli statuti regionali di norme di valorizzazione dell'opposizione e della sua proposta politica, attraverso strumenti che le consentano di prospettare, all'interno del Consiglio e di fronte all'opinione pubblica, un indirizzo alternativo<sup>135</sup>, secondo il modello di opposizione forgiato nell'esperienza inglese<sup>136</sup>. Sono, queste, le norme che fanno emergere con maggiore chiarezza le specificità delle funzioni dell'opposizione politica rispetto alla mera tutela delle minoranze politiche.

Questa esigenza – nelle poche realtà in cui è stata avvertita – si è tradotta anzitutto nella predisposizione di una riserva del tempo dedicato all'attività legislativa a favore delle iniziative provenienti dall'opposizione: benché tale strumento non sia riuscito a radicarsi a livello nazionale, alcune Regioni lo hanno individuato come una delle caratteristiche di un sistema politico competitivo e come contrappeso rispetto al riconoscimento di una prevalenza della maggioranza e della Giunta nella programmazione dei lavori consiliari<sup>137</sup>.

---

tuzionalità nei confronti delle leggi organiche, degli statuti d'autonomia e dei trattati internazionali. Il ricorso previo è stato soppresso nel 1985 dalla maggioranza socialista, in seguito all'uso sistematico fattone dal partito neofranchista durante la seconda legislatura (1982-1986), come tecnica di ostruzionismo del procedimento legislativo. Cfr. J. PEREZ ROYO, *Cronica de un error: El recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes organicas*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 17, 1986. Secondo F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari alle Corti costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2736, le minoranze parlamentari hanno mantenuto quasi ovunque «una sorta di *self restraint*» nel ricorso a questo strumento. Fa eccezione la Francia: se fino al '74 il *Conseil* era chiamato a pronunciarsi su una sola questione all'anno, oggi si è passati ad una media di dieci questioni all'anno, quasi tutte proposte dal ricorso delle minoranze parlamentari e su argomenti di grande rilevanza.

<sup>135</sup> «Occorre ... creare incentivi istituzionali affinché il dibattito e la contrapposizione sulle grandi scelte si possa svolgere anche in Assemblea, e non solamente sui mezzi di comunicazione di massa» (così G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative regionali*, cit., p. 302).

<sup>136</sup> Si veda, da ultimo, M.E. GENNUSA, *Lo «statuto» dell'opposizione*, cit., p. 247.

<sup>137</sup> Art. 33, co. 4, st. Campania; art. 5, co. 4, lett. b), l. st. Friuli Venezia Giulia; art. 49, co. 1, lett. b) e c), st. Umbria.

Con riferimento al rapporto con la società civile, in alcuni statuti è stato valorizzato il ruolo dell'opposizione nel promuovere *referendum* regionali a valore consultivo, benché nella maggior parte dei casi l'iniziativa dello stesso appartiene alla maggioranza consiliare. Più in generale, la previsione negli statuti di una pluralità di tipi di *referendum*, e la loro tendenziale disponibilità per le minoranze, coese attorno a identità specifiche o diffuse su questioni di opinione pubblica, così come per l'opposizione politica, rappresenta una risorsa di contropotere rispetto all'indirizzo maggioritario e presidenziale<sup>138</sup>.

Con riferimento alla proiezione esterna al Consiglio regionale delle iniziative dell'opposizione politica, si va dalla norma dello statuto pugliese, che dispone la diffusione esterna delle sedute consiliari in cui si svolgano le interrogazioni a risposta immediata<sup>139</sup>, alla previsioni statutarie umbra e piemontese in cui si «tutela il più ampio pluralismo dei mezzi di informazione»<sup>140</sup>, garantendo all'opposizione, in particolare, «l'informazione sulle sue proposte ed attività»<sup>141</sup>. Nello statuto laziale, l'attenzione ai profili della comunicazione politica, ed in particolare del pluralismo della stessa, ha implicato la previsione di una commissione di vigilanza sul pluralismo dell'informazione, presieduta da un consigliere di opposizione, ancorché composta proporzionalmente ai gruppi consiliari, la quale svolge «funzioni di monitoraggio e vigilanza sulle attività di informazione istituzionale della Regione, sulle attività di propaganda elettorale per il rinnovo del Consiglio regionale e sulla completezza dell'informazione resa dal servizio radiotelevisivo pubblico regionale»<sup>142</sup>. Il modello ricalcato appare quello dei Comitati regionali per le comunicazioni, previsti con legge in alcune Regioni ad autonomia speciale, con funzioni di

<sup>138</sup> Sulla funzione oppositiva del *referendum*, cfr. C. MEZZANOTTE - R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1-2/1981, p. 61 nt. 17, che ne riconducono la prima elaborazione al pensiero di Mortati negli anni '50.

<sup>139</sup> Art. 35, co. 2, st. Puglia.

<sup>140</sup> Art. 12 st. Piemonte; art. 21, co. 2, st. Umbria.

<sup>141</sup> Art. 94, co. 2, st. Piemonte; art. 49, co. 1, lett. a), st. Umbria.

<sup>142</sup> Art. 34, co. 3, st. Lazio.

monitoraggio della propaganda elettorale. Istituti simili sono previsti dallo statuto ligure<sup>143</sup> e dallo statuto lombardo<sup>144</sup>, ma norme di questo genere rimangono poco diffuse negli statuti regionali, nonostante il rilievo oramai predominante della comunicazione politica attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Un giudizio complessivo sulla posizione dell'opposizione politica nei nuovi statuti deve muovere dalla constatazione che una presa di coscienza matura ed una coerente traduzione normativa del ruolo dell'opposizione nella dialettica politica e nelle funzioni consiliari è avvenuta solo in alcune Regioni. Nelle discipline statutarie, anche delle Regioni più attente al tema dello statuto dell'opposizione, permangono numerosi sintomi di ambiguità.

Molto diffusa è – ad esempio – l'ammissibilità di gruppi consiliari composti da un numero molto circoscritto di consiglieri, fino all'ipotesi dei gruppi monocellulari. Si tratta, evidentemente, di contraddizioni rispetto al tentativo di conformare la dialettica politica interna ed esterna al Consiglio sul modello competitivo dell'alternanza, da cui traspare la difficoltà di un superamento di forme tipiche dell'agire politico nell'esperienza precedente alla stagione delle riforme costituzionali e del sistema politico<sup>145</sup>: la frammentazione del quadro politico, infatti, opera in modo assai più incisivo rispetto ai gruppi di opposizione – che non sono costretti ad un'azione coordinata come invece i gruppi di maggioranza in ragione del necessario sostegno all'indirizzo giuntale – impedendo l'emersione di un'opposizione coesa nella predisposizione di un programma alternativo di governo<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Art. 73 st. Liguria.

<sup>144</sup> Art. 62 st. Lombardia.

<sup>145</sup> P.L. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione nelle Assemblee regionali. Il caso della Regione Toscana*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 2004, p. 59; A. CIANCIO, *Nuove regole e gruppi consiliari*, cit., pp. 59 e ss.; D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione*, cit., p. 106.

<sup>146</sup> M. RUBECHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quad. cost.*, 1/2005, pp. 147 e ss.; ID., *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in *Quad. cost.*, 4/2006, pp. 779 e ss.

Ulteriori elementi di ambiguità emergono dalle norme statutarie che riconoscono la partecipazione dell'opposizione alle nomine dirigenziali di enti regionali di competenza del Consiglio<sup>147</sup>. Norme di siffatto tenore introducono incoerenze nella strutturazione di una dialettica maggioranza-opposizione di tipo competitivo, ed appaiono piuttosto in continuità con la tradizione consociativa tipica della politica regionale nell'esperienza pregressa<sup>148</sup>: dato che le funzioni di tali enti non sono riconducibili alla garanzia del processo politico, ma a vari aspetti dell'amministrazione regionale, sulle nomine dei rispettivi dirigenti dovrebbe espandersi piuttosto un criterio di imparzialità dalla politica, o in alternativa, di prevalenza dell'indirizzo maggioritario, bilanciato dalla responsabilità politica e giuridica che ricade, rispettivamente, sui titolari del potere di nomina e sui dirigenti<sup>149</sup>.

Ma le maggiori incognite che pesano sulla possibilità di un efficace svolgimento del controllo politico da parte dell'opposizione politica negli ordinamenti regionali risiedono nello svi-

---

<sup>147</sup> Art. 42, co. 3, st. Abruzzo (che nel riservare al Consiglio la generalità delle nomine negli enti regionali, prescrive il criterio del voto limitato); art. 23, co. 2, lett. p), nonché art. 55, co. 3, st. Lazio (dove si prefigura una distinzione, rimessa concretamente alla legge ordinaria, tra nomine da concordare con l'opposizione e nomine di sola derivazione presidenziale), art. 21, co. 2, lett. l), st. Marche (dove si «tiene conto» della rappresentanza delle minoranze).

Assai corretto, invece, l'approccio dello statuto piemontese, che garantisce l'opposizione nella composizione della commissione consiliare di *controllo* sulle nomine effettuate dalla Giunta regionale (artt. 37 e 94, co. 2, lett. d), st. Piemonte).

<sup>148</sup> Sulla partecipazione delle minoranze alle nomine di spettanza del Consiglio nella normativa statutaria e legislativa precedente, G. ENDRICI, *Le nomine tra Giunta e Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001, pp. 130-1.

<sup>149</sup> Cfr. G. ENDRICI, *Le nomine*, cit., pp. 136 e ss. Alle spalle di queste alternative si pone, comunque, il più generale snodo, la cui conformazione è rimessa alla competenza dello statuto, del rapporto tra politica e amministrazione, nell'alternativa tra modelli di sovrapposizione o di separazione. Sul punto, cfr. almeno L. TORCHIA, *Potestà statutaria e amministrazione regionale*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, cit., p. 208; G.C. DE MARTIN, *I principi della organizzazione e del funzionamento della amministrazione regionale*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente*, cit., p. 44. Sulla giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia, S. DE GÖTZEN, *Il bilanciamento tra spoil system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Le Regioni*, 5/2007, pp. 848 e ss.

luppo del sistema politico nazionale e regionale, che nella stagione di scrittura della riforma costituzionale e dei nuovi statuti regionali è apparso inevitabilmente approdato ad assetti di compiuta democrazia dell'alternanza, mentre già oggi, a distanza di dieci anni dalla riforma costituzionale, maturano pressioni per il ritorno a modelli consensuali delle relazioni politiche.

7. *Le forme della responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale: una critica agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*

Ulteriori ostacoli al rafforzamento degli strumenti di controllo politico dell'esecutivo regionale e di sanzione della sua responsabilità politica sono giunti dalla giurisprudenza costituzionale. Nelle pronunce già richiamate<sup>150</sup>, la Corte, chiamata a giudicare dei limiti della potestà statutaria di correggere la componente plebiscitaria della forma di governo attraverso l'introduzione di strumenti istituzionali tipici del parlamentarismo, ha fatto propri metodi interpretativi ispirati ad un modello di forte personalizzazione del potere, esaltando la componente personalistica insita nella elezione a suffragio universale e diretto, irrigidendo ulteriormente le componenti plebiscitarie proprie del modello della riforma costituzionale del 1999<sup>151</sup>.

In particolare, nella sent. n. 12 del 2006 la Corte, intraprendendo la via di un'analisi a tutto tondo della natura del rapporto politico intercorrente tra gli organi di governo regionali, secondo un indirizzo inaugurato con la sent. n. 2 del 2004, ha fatto propria una concezione prescrittiva della forma di governo, inquadrata in un sistema normativo dai connotati definiti che lascia

---

<sup>150</sup> Cfr., *supra*, par. 4.

<sup>151</sup> Per una critica di portata generale alla deriva plebiscitaria insita nella l. cost. n. 1 del 1999, A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura*, cit., pp. 215 e ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004*, cit., p. 925 (dove afferma che la forma di governo prevista dalla l. cost. n. 1 del 1999 sarebbe affetta da vizio di incostituzionalità, giacché, istituendo una direzione «autoritaria» del governo regionale, non contempera efficaci limiti e controlli, ponendosi in contrasto con i principi supremi della forma di stato).

marginari assai ristretti tanto alla potestà statutaria di integrare con norme cogenti l'impianto della forma di governo, quanto al libero svolgimento del processo politico, che risulta incanalato in schemi predeterminati<sup>152</sup>.

In quella pronuncia, la Consulta mosse dalla considerazione che la «simultanea elezione» del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale prevista dalla l. cost. n. 1 del 1999, istituisce una presunzione di «consonanza politica» e di «armonia dell'indirizzo politico» tra i due organi, che esclude «che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori» e che può venir meno solo con l'attivazione degli strumenti della sfiducia e delle dimissioni, che «rendono necessario ... un nuovo appello al popolo»<sup>153</sup>. «Da quanto detto sopra – proseguiva la Corte – si trae la conseguenza che non esiste tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente che dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione»<sup>154</sup>. In tale quadro, la responsabilità politica dell'esecutivo regionale è, a giudizio della Corte, interamente assorbita dalla figura del Presidente della Giunta, che deve ritenersi l'organo di direzione politica ed amministrativa della Regione<sup>155</sup>.

<sup>152</sup> In questo senso anche il pregevole A. CARDONE, *Vecchie e nuove questioni*, cit., p. 453, che parla di una sentenza «per modelli», o «manualistica». «Il vero perno di tutto il ragionamento svolto dalla Corte deve essere individuato nella coerenza intrinseca che contraddistingue ogni modello di forma di governo nella sua "purezza". La Consulta sembra presupporre, infatti, che ogni deviazione dal modello, ogni sua contaminazione o ibridazione, incrinando la coerenza che lo contraddistingue, reca in sé il pericoloso germe dell'incostituzionalità». Accoglie questa critica anche P.L. PETRILLO, *Le forme di governo regionali*, cit., p. 68.

In questo senso muoveva già G.E. VIGEVANI, *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma*, cit., p. 609.

<sup>153</sup> C. cost., sent. n. 12 del 2006, n. 4 del cons. in dir., cit., pp. 83-85.

<sup>154</sup> C. cost., sent. n. 12 del 2006, n. 5 del cons. in dir., cit., pp. 85 e ss.

<sup>155</sup> C. cost., sent. n. 12 del 2006, n. 4 del cons. in dir., cit., pp. 83-85. In questi termini già C. cost., sent. n. 2 del 2004, n. 4 del cons. in dir., cit., pp. 27 e ss.

L'interpretazione della forma di governo regionale che emerge da questa giurisprudenza suscita perplessità di metodo e di merito. La scelta di inquadrare le puntuali questioni sottoposte al suo giudizio all'interno di una visione unitaria approda ad una concezione eccessivamente rigida e modellistica di un impianto normativo che invece appare tutt'altro che univoco, come abbiamo cercato di dimostrare precedentemente.

È appena il caso di osservare come, in altra pronuncia, relativa all'interpretazione della forma di governo comunale a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del sindaco, e maturata dunque con riferimento ad un contesto normativo assai differente, la Corte mostrava tuttavia di fare propria una sensibilità volta a concepire la prescrittività tipica delle norme sulla forma di governo in maniera tale da non riconnettere loro una rigidità di forme ricavate da modelli astratti, privilegiando approcci metodologici più permeabili alla concorrenza delle fonti<sup>156</sup>.

Le perplessità suscitate da questa giurisprudenza non si arrestano, tuttavia, sul piano delle prospettive di ordine metodologico che sorreggono l'argomentazione della Consulta, ma si ripercuotono sulla ricostruzione del modello di forma di governo che essa ricava dalla normativa costituzionale. Il passaggio dalla pur comprensiva figura della fiducia parlamentare alla «consonanza politica», quale criterio attorno al quale modellare i rapporti intercorrenti tra gli organi di governo della Regione, non ha infatti un valore meramente terminologico. Il tenore dell'argomentazione della sentenza appare invece misurato sull'obiet-

---

<sup>156</sup> C. cost., ord. n. 305 del 2000, in *Giur. cost.*, 2000: «La Costituzione ... non impone al legislatore, per quanto attiene alla forma di governo dell'ente locale, la scelta fra modelli astrattamente predefiniti e rigidi nella loro tipicità, bensì gli consente, nell'esercizio della sua discrezionalità, di scegliere forme e strumenti articolati di distribuzione fra i diversi organi del comune della funzione di governo dell'ente locale, onde il principio della elezione diretta del sindaco non comporta necessariamente un rapporto di rigida separazione con il consiglio comunale, bensì è compatibile ... con la previsione che intercorra con il predetto organo rappresentativo un rapporto di collaborazione e di ininterrotto coordinamento» (pp. 2321-2). Sul punto, A. RIDOLFI, *Mozione di sfiducia al sindaco e forma di governo comunale in Sicilia*, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 1639 e ss.; R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent*, cit., pp. 122-3.

tivo di abbandonare la relazione fiduciaria quale contesto normativo di riferimento dell'assetto del governo regionale: nella ricostruzione della Corte, tra il legislativo e l'esecutivo regionale non si instaura, neppure in via implicita, un rapporto di tipo fiduciario; e così, specularmente, la sfiducia parlamentare e le dimissioni del Presidente non si qualificano come strumenti che determinano l'interruzione di un rapporto, ma come sintomi di cessazione della presunzione di consonanza politica.

Già nella sentenza n. 2 del 2004 la Corte aveva distinto la natura del rapporto intercorrente tra organi di indirizzo politico eletti direttamente dal popolo, come quelli delle Regioni secondo la disciplina suggerita dalla Costituzione, dalla tradizionale fisionomia della fiducia parlamentare<sup>157</sup>, sebbene in quella sede la Corte non si spingesse fino alla proposta di una diversa categoria definitoria<sup>158</sup>. È stato anzi fatto osservare come, nella sent. n. 2, la Corte accennasse piuttosto ad una «nuova visione» del rapporto fiduciario, comunque funzionale alla garanzia di una «coesa collaborazione e di ininterrotto coordinamento» tra esecutivo e legislativo<sup>159</sup>.

Attraverso l'uso di un lessico istituzionale inedito, la sent. n. 12 ha marcato invece la distanza con il contesto terminologico del parlamentarismo, accentuando l'elemento plebiscitario insito nell'elezione popolare del Presidente della Giunta. Emerge, così, dall'analisi della Corte, un'interpretazione della forma di governo che, esaltando il collegamento tra mandato del corpo elet-

---

<sup>157</sup> C. cost., sent. n. 2 del 2004, cit., cons. in dir., n. 4, pp. 27-31 («l'approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto politico diverso rispetto a quello che consegue dall'elezione a suffragio universale e diretto») e n. 6, pp. 31-2 («in sistemi istituzionali nei quali anche il vertice dell'esecutivo sia eletto direttamente dal corpo elettorale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio regionale rappresentativo dell'intero corpo elettorale»).

<sup>158</sup> Più marcato, invece, un passaggio della sent. n. 379 del 2004, in cui, seppur tra parentesi, la Corte riteneva «sicuramente inammissibili» eventuali norme statutarie che «pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario» (C. cost., sent. n. 379 del 2004, n. 9 del cons. in dir., cit., p. 4181).

<sup>159</sup> Così A. SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, cit., pp. 283-4.



torale e ruolo di direzione politica del Presidente della Giunta, ridimensiona la posizione del Consiglio regionale ed ingessa, nella rigida tipicità dei congegni istituzionali prescritti dalla Costituzione, i canali necessari per lo svolgimento della dialettica politica<sup>160</sup>, la correzione dell'indirizzo di governo e l'esigibilità della responsabilità politica, riproponendo quella accezione esistenzialistica dell'indirizzo politico il cui superamento, nell'ambito della normatività «aperta»<sup>161</sup> della relazione fiduciaria, ha rappresentato una delle prestazioni specifiche del costituzionalismo moderno<sup>162</sup>.

A nostro avviso, nella giurisprudenza citata la Corte costituzionale ha compiuto un'operazione di riduzione delle ambivalenze e della pluralità di orientamenti che hanno fatto da sfondo alla previsione del modello di forma di governo tratteggiato dal legislatore di revisione del 1999, e che sono tuttora presenti nella sua trama, aldilà degli sviluppi prodottisi nell'esperienza delle più recenti legislature regionali.

Come già osservato precedentemente<sup>163</sup>, nell'interpretazione della forma di governo regionale non può conferirsi un risalto unilaterale alle forme di legittimazione politica del vertice dell'esecutivo ed al rapporto che questi instaura con il corpo elettorale; nell'impianto normativo della forma di governo regionale assume altrettanta rilevanza l'art. 126, co. 2, Cost., che veicola nell'ordinamento del governo regionale la relazione fiduciaria. La presenza di elementi propri della tradizione parlamentare nell'impianto della novella costituzionale, pur nella parallela accentuazione degli elementi plebiscitari, avrebbe dunque consentito

<sup>160</sup> Denunciava il pericolo di «ingessatura» del sistema politico regionale A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i «paletti» della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004, p. 386.

<sup>161</sup> L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 640.

<sup>162</sup> Ancora M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., p. 391; P. RIDOLA, *Diritti di libertà*, cit., pp. 148-9, testo e note; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004*, cit., pp. 925-6: «L'essenza stessa del costituzionalismo – sottoporre il potere a regole e limiti – risulta, in definitiva, vanificata».

<sup>163</sup> Cfr., *supra*, par. 3.

un'interpretazione meno rigida della forma di governo regionale, ed in particolare una lettura aperta in ordine alla sussistenza dell'istituto della fiducia parlamentare nell'impianto del governo regionale<sup>164</sup>. All'interno della fiducia parlamentare, infatti, si articolano, trovando un equilibrato bilanciamento, numerosi strumenti tipici delle funzioni di indirizzo e controllo politico i quali, sebbene diversamente modulabili sotto il profilo procedurale, sono dotati di una propria giuridicità e di una efficacia sanzionatoria elastica e variabile<sup>165</sup>, in grado di consentire l'attuazione dell'indirizzo politico, la sua progressiva correzione così come il suo controllo democratico<sup>166</sup>, in ragione dell'operare di regole, convenzioni e prassi capaci di determinare conformazioni dell'assetto delle istituzioni più duttili, in grado di evolvere nel tempo al mutare della conformazione del sistema politico di riferimento, e ponderate sulle specificità delle realtà sociali e politiche delle diverse Regioni. Un'apertura alla spontaneità della conformazione delle relazioni tra le forze politiche che si risolve, in ultima istanza, nella porosità nei confronti della società civile<sup>167</sup>.

In questa prospettiva, la conferma, da parte dell'art. 126, co. 2, Cost., del potere consiliare di sfiducia vuole suggerire una let-

<sup>164</sup> A. SIMONCINI, *Corte e concezione della forma di governo*, cit., p. 285, secondo cui l'uso da parte della Corte di una nozione prescrittiva della forma di governo sarebbe funzionale a contenere «le dinamiche aperte e spesso conflittuali» messe in moto dalla transizione innescata negli anni novanta (*ivi*, p. 286).

<sup>165</sup> Sulla nozione «normativa» dell'indirizzo politico e della fiducia parlamentare, M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., p. 391. Secondo Galizia, la fiducia parlamentare consente un «modulo aperto, circolare e pluralistico dell'indirizzo politico», contro «un'azione politica tendente a stratificarsi e ad assumere una conformazione rigida e gerarchizzata» (ID., *Aspetti dell'organizzazione regionale (Note preliminari)*, cit., anche in *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 736). Sulla «atipicità» delle forme del controllo parlamentare, M. CARDUCCI, *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996, spec. p. 39.

<sup>166</sup> M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 378; ID., *Fiducia parlamentare*, cit., pp. 391-2: «Quello che contraddistingue la funzione di indirizzo politico è soprattutto la sua progressività, la sua continuità al di là delle singole puntualizzazioni episodiche» (nt. 9). In questo senso, ora, A. RUGGERI, *Ancora in tema di forma di governo e di elezione diretta del presidente della Regione*, cit.

<sup>167</sup> L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, cit., p. 2601.

tura orientata alla valorizzazione di quel circuito virtuoso tra potere, rappresentatività e responsabilità che la fiducia parlamentare assicura come garanzia del principio democratico ed argine a derive plebiscitarie ed autoritarie<sup>168</sup>.

---

<sup>168</sup> Nella sent. n. 7 del 1996 (in *Giur. cost.*, 1996, n. 8 del cons. in dir., p. 61) – la Corte ebbe a dichiarare che «nella forma di governo parlamentare, la relazione tra Parlamento e Governo si snoda secondo uno schema nel quale là dove esiste indirizzo politico esiste responsabilità ... e là dove esiste responsabilità non può non esistere rapporto fiduciario».

Piace ricordare come M. GALIZIA, *Aspetti dell'organizzazione regionale*, cit., pp. 722-3, avesse sostenuto che «il principio della fiducia è previsto dalla Costituzione non come mero meccanismo tecnico ... ma come immediata, fondamentale e razionale espressione del carattere democratico della Repubblica e non può pertanto non rientrare fra quei principi da considerare caratterizzanti la struttura generale dello Stato e che bisogna quindi ritenere operanti pure nell'ordinamento regionale».



## BIBLIOGRAFIA

- AIMO P., *Bicameralismo e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1977.
- ALLEGRETTI U., *Le assemblee locali nella dinamica della rappresentanza politica*, in BRASCA A. - MORISI M. (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, il Mulino, Bologna, 2003.
- ALLEGRETTI U., *Basi giuridiche della democrazia partecipativa in Italia: alcuni orientamenti*, in *Dem. dir.*, 3/2006.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa e processi di democratizzazione*, relazione al Convegno «La democrazia partecipativa in Italia e in Europa: esperienze e prospettive» (Firenze, 2-3 aprile 2009), ora in *astrid-online.it*.
- AMATO G., *La programmazione come metodo dell'azione regionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971.
- AMATO G. (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano, 1972.
- AMATO G., *Forme di stato e forme di governo*, in AMATO G. - BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, il Mulino, Bologna, 1984.
- AMBROSI A., *I consiglieri regionali*, in ORLANDI R. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- ANDÒ S., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1971.
- ANGIOLINI V., *Le braci del diritto costituzionale e i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.
- ANZON A., *Leggi regionali e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1985.
- ANZON A., *I limiti attuali della potestà esclusiva delle Regioni (e Province) ad autonomia speciale e i vizi denunciabili dallo Stato ex art. 127: due importanti punti fermi nella giurisprudenza della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003.
- ANZON A., *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004.
- ANZON A., *Sovranità, processi federalistici, autonomia regionale. In margine alla sentenza n. 365 del 2007 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2007.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2008.

- ANZON A., *Il «lodo Alfano» alla prova del fuoco*, in *associazione deicostituzionalisti.it* (settembre 2009).
- ARMAROLI P., *Statuto dell'opposizione e democrazia maggioritaria*, in *Rass. parl.*, 2/1995.
- ASCHERI M., *Istituzioni medievali*, il Mulino, Bologna, 1994.
- AZZARITI G., *Giurisdizione e politica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. cost.*, 1997.
- AZZARITI G., *Politica e processi*, in *Giur. cost.*, 2004.
- BAILO F., *L'insindacabilità dei consiglieri regionali tra riforme regionaliste e giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parl.*, 4/2008.
- BALBONI E., *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- BALDUZZI R., *La forma di governo della regione Liguria, tra passato (tendenzialmente «giuntale») e futuro (tendenzialmente «presidenziale», ma equilibrato)*, in *Quad. reg.*, 3/2005.
- BARBATI C., *Territori e interessi economici: le «politiche dei luoghi» per lo sviluppo locale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2009.
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma, 1991.
- BARBERA A., *Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998.
- BARBERA A., *Il governo locale nell'economia globale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/1999.
- BARBERA A., *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- BARRERA P., *A proposito di referendum regionali*, in *Quad. cost.*, 2/2001.
- BARTHOLINI S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961.
- BARTOLE S., *La «posizione» rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1968.
- BARTOLE S., *Funzioni di indirizzo politico e competenze amministrative della Giunta nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969.
- BARTOLE S., *Giunta regionale*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970.
- BARTOLE S., *La Corte costituzionale chiude al «federalismo» dal basso*, in *Giur. cost.*, 2007.
- BAUMAN Z., *Globalizzazione e glocalizzazione*, Armando, Roma, 2005.
- BAUMAN Z., *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari, 2007.
- BELLETTI M., *Diritti costituzionali e Regioni*, in NANIA R. - RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, III, 2<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2006.

- BENVENUTI M., *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 2004.
- BERTOLINI F., *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Esi, Napoli, 1997.
- BERTOLINI F., *Legislazione elettorale siciliana fra (mancata) verifica della peculiarità della situazione locale e (mancata) verifica della ragionevolezza della ragione ostativa*, in *Giur. cost.*, 2007.
- BEVERE A. - CERRI A., *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BIENTINESI F., *Il ricorso delle minoranze parlamentari alle Corti costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1996.
- BIENTINESI F., *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- BIFULCO R., *Le Regioni*, il Mulino, Bologna, 2004.
- BIFULCO R., *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2008: Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2009.
- BIN R., *Le crisi di Giunta nell'esperienza della prima legislatura delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1976.
- BIN R., *Legge regionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, UTET, Torino, 1994.
- BIN R., *Il ruggito del governatore*, in *Le Regioni*, 3-4/2000.
- BIN R., *Il Consiglio regionale. Funzioni di indirizzo e di controllo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- BIN R., *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, 6/2003.
- BIN R., *Autonomia statutaria e «spirito della Costituzione»*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- BIN R., *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2004.
- BIN R., *... e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, 2/2007.
- BIN R., *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in *forumcostituzionale.it* (gennaio 2007).
- BIONDI F., *In tema di conflitti sollevati dalle Regioni contro atti giurisdizionali, ovvero quando tali conflitti sono «effettivamente» conflitti stato-regioni, nonostante la natura giurisdizionale dell'atto impugnato*, in *Giur. cost.*, 1999.
- BIONDI F., *Il referendum negli statuti regionali tra innovazione e continuità*, in ROSSI E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007.

- BIONDI F., *Quando è originato da un atto giudiziario, il conflitto tra Stato e Regioni non può mai essere preordinato a garantire le competenze tra enti*, in *Giur. cost.*, 2007.
- BOGNETTI G., *Osservazioni conclusive: «Brüder, nicht diese töne...»*, in ZANON N. - BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- BONCINELLI V., *Brevi note in tema di limiti e condizionamenti alla forma di governo regionale*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.
- BRONZINI G., *Il modello sociale europeo*, in BASSANINI F. - TIBERI G. (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, il Mulino, Bologna, 2008.
- BRUNELLI G., *Elettorato attivo e passivo (e applicazione estesa dell'illegittimità consequenziale) in due recenti pronunce costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1995.
- BRUNETTI L., *Sulla pretesa ineleggibilità al terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale*, in *forumcostituzionale.it* (marzo 2010).
- BRUNO F., *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in DE SIERVO U. (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1980.
- BUFFONI L., *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, Statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 2003.
- BURATTI A. - FIORAVANTI M. (a cura di), *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Carocci, Roma, 2010.
- BURATTI A., *Governo, maggioranza e opposizione nel procedimento legislativo e nella programmazione dei lavori parlamentari*, in *Dir. soc.*, 2/2002.
- BURATTI A., *Sovranità popolare e rappresentanza regionale. Nota a margine della sentenza n. 106 del 2002 della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 12/2002.
- BURATTI A., *Dal diritto di resistenza al metodo democratico. Per una genealogia del principio di opposizione nello stato costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BURATTI A., *Dottrina costituzional-comparatistica ed elaborazione dello stato regionale in Assemblea costituente*, in *Giornale di storia contemporanea*, 2/2006.
- BURATTI A., *Dal rapporto di fiducia alla «consonanza politica». Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giur. cost.*, 2006.



- BURATTI A., *Conferme sull'assetto processuale dei conflitti in tema di insindacabilità dei consiglieri regionali (ed anacronismi argomentativi sulla «posizione rispettiva» del Parlamento e dei Consigli regionali)*, in *Giur. cost.*, 2007.
- BURATTI A., *La negata estensione al Presidente della Giunta dell'insindacabilità per opinioni espresse e voti dati (art. 122, co. 4, Cost.) e trasformazioni della rappresentanza e della responsabilità politica regionale*, in *Giur. cost.*, 2007.
- BURDEAU G., *La democrazia*, (1956), ed. di Comunità, Milano, 1964.
- CACCIAVILLANI I., *Sull'immunità dei consiglieri regionali e dei componenti la Giunta regionale*, in *Giust. pen.*, 1973.
- CACIAGLI G., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna, 2006.
- CADEDDU D. (a cura di), *La riforma politica e sociale di Adriano Olivetti (1942-1945)*, Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, Roma, 2006.
- CAIELLI M., *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *federalismi.it*, 16/2009.
- CALASSO F., *Autonomia (storia)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.
- CALISE M., *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati*, Roma, 1998, con Prefazione di L. Violante.
- CAMPITELLI A., *Europeenses. Presupposti storici e genesi del diritto comune*, Cacucci, Bari, 2007.
- CANITANO E., *Alcune considerazioni sull'annullamento delle elezioni in Molise*, in *Nomos*, 3/2001.
- CAPELLO R., *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, il Mulino, Bologna, 2004.
- CAPPUCCIO L., *Il procedimento di revisione degli statuti speciali introdotto dalla legge costituzionale n. 2 del 2001. Una nuova ipotesi di rottura costituzionale?*, in *Le Regioni*, 2-3/2003.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Territorio. III) Territorio degli enti territoriali minori*, in *Enc. giur.*, XXXV, Treccani, Roma, 1994.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2/1998.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea*, in *federalismi.it* (aprile 2002).
- CARAVITA DI TORITTO B., *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2-3/2004.

- CARAVITA DI TORITTO B., *Le Regioni di fronte alla questione della legge elettorale*, in CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CARBONI G.G., *Alla ricerca di uno statuto per l'opposizione parlamentare*, Giappichelli, Torino, 2004.
- CARDONE A., *Vecchie e nuove questioni nella giurisprudenza costituzionale sui profili procedurali e sostanziali dell'autonomia statutaria*, in *Nuove Autonomie*, 2-3/2006.
- CARDUCCI M., *Controllo parlamentare e teorie costituzionali*, Cedam, Padova, 1996.
- CARETTI P., *La «sovranità» regionale come illusorio succedaneo di una «specialità» perduta*, in *Le Regioni*, 1/2008.
- CARLASSARE L., *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in ZANON N. - BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- CARLASSARE L., *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova, 2001.
- CARLASSARE L., *Un bicameralismo discutibile*, in *Storia d'Italia Einaudi. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001.
- CARLASSARE L., *L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni*, in CARLASSARE L. - DI BLASI A. - GIAMPIERETTI M., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Cedam, Padova, 2002.
- CARLASSARE L., *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giur. cost.*, 2003.
- CARLASSARE L., *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, 4/2004.
- CARLASSARE L., *Genesi, evoluzione e involuzione delle immunità politiche in Italia*, in ORLANDI R. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- CARLI M. - FUSARO C., *Elezione diretta del presidente della Giunta e autonomia statutaria delle Regioni*, suppl. al *Commentario della Costituzione* (dir. da G. Branca e A. Pizzorusso), sub artt. 121, 122, 123 e 126, Zanichelli, Bologna, 2002.
- CARLI M., sub artt. 121 e 122, in *Commentario della Costituzione* (dir. da G. Branca e A. Pizzorusso), *Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, Zanichelli, Bologna, 1990.
- CARLI M., *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- CARLI M., *Lo Statuto dell'Emilia Romagna. Principi e partecipazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2005.

- CARLOTTO I., *Gli Statuti delle Regioni ordinarie tra Governo, Corte costituzionale e Consigli regionali: il caso ligure e il caso abruzzese*, in *Le Regioni*, 1/2006.
- CARNEVALE S., *I parlamentari – Profili processuali*, in ORLANDI R. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- CARROZZA P., *I rapporti centro/periferia*, in CARROZZA P. - DI GIOVINE A. - FERRARI G.F., *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- CASALINUOVO A., *Lineamenti di diritto penale regionale*, in *Arch. pen.*, 1971.
- CASSETTA E., *La «partecipazione democratica» nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972.
- CASTELLI L., *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4/2009.
- CATALANO S., *Statuti regionali e voto di fiducia iniziale*, in *Giur. cost.*, 2005.
- CATELANI E., *La legislazione elettorale regionale, con riferimento al principio delle pari opportunità*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.
- CECCANTI S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, il Mulino, Bologna, 1997.
- CECCANTI S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998.
- CECCANTI S., *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in *Quad. cost.*, 1/1998.
- CECCANTI S., *Tra tutela delle minoranze e rischi etnicistici*, in *Giur. cost.*, 1998.
- CECCANTI S., *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, 1/2002.
- CECCANTI S., *La forma di governo regionale oggi*, in *federalismi.it*, 10/2003.
- CECCANTI S., *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile fino al 2015*, in *federalismi.it*, 19/2009.
- CECCHETTI M., *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Esi, Napoli, 2009.
- CELLAMARE C. - TROISI R., *Percorsi di economia partecipata nella Regione Lazio*, in *Dem. dir.*, 4/2006.
- CERULLI IRELLI V., *Sulla «forma di governo» regionale*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, I, Giappichelli, Torino, 2005.
- CHELI E., *La centralità parlamentare: sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quad. cost.*, 1/1981.

- CHESSA O., *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004.
- CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, 1/2008.
- CHIARAMONTE A. - VASSALLO S., *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- CHIAVARIO M., *Lessico essenziale delle immunità politiche*, in ORLANDI R. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- CIANCIO A., *Nuove regole e gruppi consiliari*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.
- CIARLO P., *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove Autonomie*, 6/2001.
- CIAURRO L., *Autorizzazione a procedere e giudizio civile*, in *Quad. cost.*, 3/1989.
- CINANNI G., *Leggi elettorali e azioni positive in favore delle donne*, in *Giur. cost.*, 1995.
- CIOLLI I., *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010.
- CLEMENTI F., *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quad. cost.*, 3/2000.
- CLEMENTI F., *Commento alla lett. a), comma 1, dell'art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- CLEMENTI F., *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta ed indiretta*, Aracne, Roma, 2005.
- CODUTI D., *Incompatibilità «interne» e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e («casuali») ricorsi governativi*, in *Nuove Autonomie*, 6/2005.
- COLAVITTI G., *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Giuffrè, Milano, 2005.
- COLLETTI D., *Mutamenti giurisprudenziali in materia di irresponsabilità dei consiglieri regionali*, in *Giur. it.*, 1990.
- COSSIGA F., *I membri dei consigli regionali godono dell'inviolabilità parlamentare*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950.
- COSTANZO P., *L'insindacabilità dei consiglieri regionali nel quadro dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di immunità elettive*, in *Quad. reg.*, 3/1985.

- COSTANZO P., *Lo «statuto dell'opposizione»*, in *Quad. reg.*, 3/2005.
- COSULICH M., *La legge elettorale regionale: istruzioni per l'uso*, in BALDUZZI R. (a cura di), *Studi in onore di F. Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005.
- COSULICH M., *Statuti regionali ordinari e materia elettorale*, in *Quad. reg.*, 3/2005.
- COSULICH M., *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, Padova, 2008.
- CREPALDI G., *L'assessore regionale*, Giappichelli, Torino, 2004.
- CRISAFULLI V. - NOCILLA D., *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977.
- CRISAFULLI V., *Capacità giuridica attuale o virtuale degli enti regionali*, in *Foro amm.*, 11-12/1950, anche in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, I, Cedam, Padova, 1957.
- CRISAFULLI V., *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Giuffrè, Milano, 1960.
- CUOCOLO F., *Parlamento nazionale e «parlamenti» regionali*, in *Giur. cost.*, 2002.
- CUOCOLO F., *La nuova potestà statutaria regionale*, in *Quad. cost.*, 2/2003.
- CUOCOLO F., *Lo scioglimento dei Consigli regionali dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. reg.*, 1/2003.
- CUOCOLO F., *I nuovi statuti regionali fra Governo e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004.
- D'ALBERTO G., *Regione (organi della)*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, ilSole24ore, Milano, 2008.
- D'ALESSANDRO G., *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova, 2008.
- D'ALIMONTE R., *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in CHIARAMONTE A. - D'ALIMONTE R. (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, il Mulino, Bologna, 2000.
- D'AMICO M., *Alcune riflessioni in tema di conflitti di attribuzione tra Stato e Regione su atti giurisdizionali*, in *Giur. cost.*, 1990.
- D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004.
- D'ATENA A., *Regione*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988.
- D'ATENA A., *A proposito della competenza amministrativa «residuale» dei consigli regionali (e del controllo sugli atti monocratici)*, ora in ID., *Costituzione e Regioni*, Giuffrè, Milano, 1991.
- D'ATENA A., *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 3/2000.

- D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008.
- DE BERNARDIN L., *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di Regolamenti parlamentari*, in *Dir. soc.*, 3/2001.
- DE CESARE G., *Maggioranza e opposizione nell'ultimo progetto della Commissione bicamerale*, in *Nuovi st. pol.*, 2/1999.
- DE GÖTZEN S., *Il bilanciamento tra spoil system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in *Le Regioni*, 5/2007.
- DE FIORES C., *Art. 126*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, III, UTET, Torino, 2006.
- DE LISO R., *Primarie in Calabria*, in *forumcostituzionale.it* (ottobre 2009).
- DE MARCO E., *Elementi di democrazia partecipativa*, in BILANCIA P. - D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2009.
- DE MARTIN G.C., *I principi della organizzazione e del funzionamento della amministrazione regionale*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001.
- DE MARTINO F.R., *Consiglio regionale e strumenti dell'integrazione politica*, Esi, Napoli, 2007.
- DE SIERVO U., *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, in ROSSINI G. (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente*, II, *Il progetto democratico cristiano e le alte proposte*, Cinque lune, Roma, 1980.
- DE SIERVO U., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 5/1993.
- DE SIERVO U., *La mano pesante della Corte sulle «quote» nelle liste elettorali*, in *Giur. cost.*, 1995.
- DE SIERVO U., *Sturzo e Ambrosini nella progettazione delle Regioni*, in ANTONIETTI N. - DE SIERVO U. (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, il Mulino, Bologna, 1998.
- DE VERGOTTINI G., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999.
- DEFFENU A., *Art. 121*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, III, UTET, Torino, 2006.
- DELOGU G., *L'immunità penale dei consiglieri regionali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1980.
- DI COSIMO G., *L'indirizzo politico regionale tra legislativo ed esecutivo*, in *Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.

- DI GIOVINE A. - MASTROMARINO A. (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.
- DI GIOVINE A. - PIZZETTI F., *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1/1996.
- DI GIOVINE A. - SICARDI S., *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in LUCIANI M. - VOLPI M. (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995.
- DI GIOVINE A., *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in FERRARI G.F. - PARODI G. (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003.
- DI MARCO C., *Democrazia, autonomie locali e partecipazione fra diritto, società e nuovi scenari transnazionali*, Cedam, Padova, 2009.
- DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano, 2010.
- DICKMANN R., *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2003.
- DICKMANN R., *Popolo e popolazione nella Costituzione e negli statuti*, in *federalismi.it*, 22/2004.
- DOGLIANI M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973.
- DOGLIANI M., *Immunità e prerogative parlamentari*, in *Storia d'Italia Einaudi. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001.
- DOGLIANI M., *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo versus democrazia d'investitura*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Giuffrè, Milano, 2003.
- DONATI F., *Interrogativi vecchi e nuovi sulle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1988.
- DONATI F., *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997.
- DRAGO F., *Circa alcune domande, solo apparentemente oziose, in ordine ai rapporti tra art. 5 (legge cost. n. 1/99), statuti regionali e leggi elettorali*, in *federalismi.it*, 3/2004.
- DRAGO F., *Il sistema di elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio nella legislazione delle Regioni a Statuto ordinario*, in *federalismi.it.*, 4/2010.
- DUVERGER M., *La Repubblica tradita*, (1958), ed. di Comunità, Milano, 1960.
- DUVERGER M., *La sesta repubblica e il regime presidenziale*, ed. di Comunità, Milano, 1962.

- ELIA L., *Il governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, 4/1951.
- ELIA L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970.
- ELIA L., *Aspetti problematici del referendum e crisi della rappresentanza politica*, in ZANON N. - BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- ELIA L., *Relazione di sintesi*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, Giuffrè, Milano, 2001.
- ELIA L., *Il Presidente iracondo e i limiti delle sue responsabilità*, in *Giur. cost.*, 2004.
- ELIA L., *La Corte ha fatto vincere la Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2004.
- ELIA L., *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, (1958), ora in ID., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè, Milano, 2005.
- ELIA L., *Forme di stato e forme di governo*, in *Diz. dir. pubbl.*, dir. da S. Cassese, III, Giuffrè, Milano, 2006.
- ELIA L., *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, (1988), ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009.
- ENDRICI G., *Le nomine tra Giunta e Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- ESPOSITO C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1948, anche in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- FENUCCI T., *La figura dell'assessore nell'ordinamento regionale*, in *federalismi.it*, 13/2009.
- FERRARA G., *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2/1965.
- FERRARA G., *Art. 55*, in *Commentario della Costituzione*, (dir. da G. Branca), *Le Camere*, I, Zanichelli, Bologna, 1984.
- FERRARA G., *A proposito del federalismo fiscale*, in *costituzionalismo.it*, 2/2009.
- FERRARESE M.R., *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006.
- FERRARI G.F., *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 4/2006.
- FILIPPETTA G., *Pluralismo e centralità rappresentativa delle assemblee parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2003.
- FLORIDIA G.G. - SICARDI S., *Le relazioni governo-maggioranza-opposizioni nella prassi e nell'evoluzione regolamentare e legislativa (1971-1991)*, in *Quad. Cost.*, 1/1991.



- FLORIDIA A., *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 5/2005.
- FLORIDIA A., *La democrazia deliberativa, dalla teoria alle procedure. Il caso della legge regionale toscana sulla partecipazione*, relazione al XXI Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Catania, 20-22 settembre 2007), ora in *astrid-online.it*.
- FLORIDIA A., *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito pubblico sul «caso Castelfalfi»*, relazione al XXII Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica (Pavia, 4-6 settembre 2008), ora in *astrid-online.it*.
- FROSINI T.E., *Il diritto elettorale della minoranza linguistica ladina*, in *Giur. cost.*, 1998.
- FROSINI T.E., *Elezioni dirette dei sindaci e limitazione del mandato*, in *Quad. cost.*, 2/2001.
- FROSINI T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2002.
- FROSINI T.E., *Il nomen Parlamento e la sovranità popolare*, in *Quad. cost.*, 3/2002.
- FROSINI T.E., *Forma di governo e sistema elettorale nelle Regioni a statuto speciale*, in FERRARA A. - SALERNO G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- FROSINI T.E. - BASSU C. - PETRILLO P.L. (a cura di), *Il presidenzialismo che avanza*, Carocci, Roma, 2009.
- FUSARO C. - RUBECCHI M., *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005.
- FUSARO C. - STROPPIANA L., *Perfezionare la «forma di governo della transizione». Composizione e collegialità della Giunta*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- FUSARO C., *Elezioni dirette del Presidente e forme di governo regionali*, in CHIARAMONTE A. - D'ALIMONTE R. (a cura di), *Il maggioritario regionale*, il Mulino, Bologna, 2000.
- FUSARO C., *Il limite al numero dei mandati. Esperienze italiane e modello americano*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2001.
- FUSARO C., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 3/2005.
- FUSARO C., *Statuti e forme di governo*, in CHIARAMONTE A. - TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007.
- GALEOTTI S., *L'insindacabilità dei consiglieri regionali (il problema dell'attuazione dell'art. 122, comma 4 Cost.)*, in *Scritti in onore di C. Mortati*, II, Giuffrè, Milano, 1977.
- GALEOTTI S., *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.

- GALEOTTI S., *Un governo scelto dal popolo. Il «governo di legislatura»*, Giuffrè, Milano, 1984.
- GALEOTTI S., *Governo di legislatura e democrazia immediata nel progetto del gruppo di Milano*, in *Le riforme istituzionali*, Cedam, Padova, 1985.
- GALEOTTI S., *La proposta del «gruppo di Milano» per un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, in *Giur. cost.*, 1991.
- GALIZIA M., *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962.
- GALIZIA M., *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, Giuffrè, Milano, 1968.
- GALIZIA M., *Aspetti dell'organizzazione regionale (Note preliminari)*, in *Scritti in onore di G. Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970, anche in *Il Politico*, 2/1970.
- GAMBINO S., *La forma di governo regionale (fra «chiusure» del giudice costituzionale, «incertezze» degli statuti regionali e «serrato» confronto nella dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- GEMMA G., *Vizi di leggi regionali ed impugnativa statale: la Corte ha sentenziato, e correttamente*, in *Giur. cost.*, 2003.
- GENNUSA M.E., *La posizione costituzionale dell'opposizione*, Giuffrè, Milano, 2000.
- GENNUSA M.E., *Lo «statuto» dell'opposizione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- GIANFRANCESCO E., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, D'ATENA A. (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008.
- GIANGASPERO P., *Osseervazioni sulle riforme degli statuti dell'Umbria e dell'Emilia Romagna*, in *Le Regioni*, 4/1993.
- GIANNESCHI C., *Fra federalismo e regionalismo. La nuova legge per l'elezione dei Consigli regionali*, con Prefazione di F. Bassanini, Maggioli, Rimini, 1997.
- GIANNINI M.S. - OLIVETTI A., *Il problema delle autonomie locali*, in *Il corriere amministrativo*, 2/1946.
- GIANNINI M.S., *Il problema delle autonomie locali*, in *Il corriere amministrativo*, 21-22/1948.
- GIANNINI M.S., *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959.
- GIUPPONI T.F., *La Corte e i tempi della politica. L'insindacabilità dei consiglieri regionali e la presunta efficacia inibitoria della delibera del Consiglio*, in *Le Regioni*, 1/2007.
- GIUPPONI T.F., *Profili organizzativi del Consiglio regionale: l'autonomia del Consiglio e lo status del consigliere*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.

- GORLANI M., *Il referendum propositivo e l'iniziativa legislativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 3/2008.
- GRASSI S., *Il giudizio costituzionale sui conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni e tra Regioni*, Giuffrè, Milano, 1984.
- GRASSO G., *Il conflitto di attribuzioni tra le Regioni e il potere giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2001.
- GRIGLIO E., *Il procedimento legislativo in Commissione e in Assemblea: i casi di Piemonte e Lombardia*, relazione tenuta al Convegno su *Le riforme dei Regolamenti dei Consigli regionali*, Roma, 16 aprile 2010.
- GRISOLIA M.C., *Immunità parlamentari e Costituzione*, Cedam, Padova, 2000.
- GROPPI T., *L'autonomia statutaria e la forma di governo delle Regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2000.
- GROPPI T., *Brevi considerazioni sull'autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001.
- GROTTANELLI DE SANTI G., *I conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni e tra le Regioni*, Giuffrè, Milano, 1961.
- GROTTANELLI DE SANTI G., *Differenziazione tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, in *Giur. cost.*, 1964.
- GUARINO G., *Il presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.
- GUZZETTA G. - VOLPI M., *Un confronto sul caso Calabria*, in *Quad. cost.*, 4/2003.
- HABERMAS J., *Fatti e norme. Contributi per una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Guerini e associati, Milano, 1996.
- HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro*, Feltrinelli, Milano, 1998.
- HAMON L. - MABILEAU A., *La personnalisation du pouvoir*, Puf, Paris, 1964.
- KENICHI O., *La fine dello Stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini&Castoldi, Milano, 1996.
- IACOVISSI V., *Il Consiglio non è il Parlamento*, in *Nomos*, 1-2/2008.
- LABRIOLA S., *Principio maggioritario e statuto dell'opposizione parlamentare*, in *Dir. soc.*, 3/1995.
- LANCHESTER F., *Sistemi elettorali e forme di governo*, il Mulino, Bologna, 1981.
- LANCHESTER F., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1990.
- LANCHESTER F., *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001.

- LASORELLA G., *Insindacabilità dei consiglieri regionali e «opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni»*, in *Le Regioni*, n. 6/1995.
- LASORELLA G., *Le «opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni» parlamentari ex art. 68, primo comma, della Costituzione, tra Camere, giudici e Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999.
- LEONE S., *Lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali: nuovi spunti dopo il «caso Sardegna»?*, in *Quad. cost.*, 2/2009.
- LIPPOLIS V., *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana*, in *Storia d'Italia Einaudi. Annali 17. Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino, 2001.
- LOMBARDI G., *Spazio e frontiera tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali tra storia e diritto*, in *Dir. soc.*, 1/1985.
- LOMBARDI G., *Forme di governo regionali. Profili storici e comparatistici, in La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- LONG G., *Sulla irresponsabilità penale dei consiglieri regionali per i voti dati nell'esercizio delle funzioni amministrative consiliari*, in *Giur. cost.*, 1975.
- LONG G., *Un altro intervento della Corte che limita le immunità dei consiglieri regionali*, in *Giur. cost.*, 1994.
- LONGO A., *Qualche osservazione a margine della sent. n. 201/03: una questione di principi(o)*, in *Giur. it.*, 2004.
- LOTTI P.F., *I tratti fondamentali del semi-presidenzialismo francese nel modello attuale: la razionalizzazione del parlamento, il rafforzamento dell'esecutivo e lo statuto delle opposizioni*, in *Quad. cost.*, 3/1997.
- LUCARELLI A., *Forme di governo e pluralismo istituzionale nei «processi statutari regionali»*, in *Rass. parl.*, 2002, ora in ID., *Percorsi del regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, 2004.
- LUCIANI M., *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, in *issirfa.cnr.it*.
- LUCIANI M., *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991.
- LUCIANI M., *Il «modello» della sentenza n. 1150 del 1988*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, Giuffrè, Milano, 2001.
- LUCIANI M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, Giuffrè, Milano, 2010.
- 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*, 5/2002.

- LUPO N., *Incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità: un groviglio inestricabile?*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Esi, Napoli, 2009.
- MABELLINI S., *Equilibrio dei sessi e rappresentanza politica: un revirement della Corte*, in *Giur. cost.*, 2003.
- MACCABIANI N., *Condeterminare senza controllare. La via futura delle assemblee elettive regionali*, Giuffrè, Milano, 2010.
- MANGIA A., *Il futuro e il passato dei referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 2001.
- MANGIA A., *I consigli regionali e la fine della rappresentanza politica*, in *Giur. cost.*, 2002.
- MANGIA A., *I limiti (formali) degli statuti materiali*, in *Le Regioni*, 6/2007.
- MANGIA A., *Il federalismo della «descrizione» e il federalismo della «pre-descrizione»*, in *Giur. cost.*, 2007.
- MANGIA A., *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. cost.*, 2004.
- MANGIAMELI S., *Aspetti problematici della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000.
- MANGIAMELI S., *La potestà statutaria delle Regioni nella prospettiva delle riforme costituzionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- MANGIAMELI S., *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni?*, Giuffrè, Milano, 2001.
- MANGIAMELI S., *Lo statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 4/2006.
- MANIN B., *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- MANNINO A., *I rapporti tra la maggioranza e le opposizioni in Italia: dall'Assemblea costituente all'entrata in vigore dei regolamenti parlamentari del 1971*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Il Parlamento repubblicano. (1948-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999.
- MANZELLA A., *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 1/2002.
- MARIUCCI L., *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/1999.
- MARTINELLI C., *Brevi note su aspetti sostanziali e processuali in tema di insindacabilità del parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1999.
- MARTINELLI C., *L'insindacabilità parlamentare. Teoria e prassi di una prerogativa costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- MARTINES T. - SILVESTRI G., *Fortuna e declino dei concetti di sovranità e di autonomia*, in *Economia Istituzioni Territorio*, 1/1990, ora in MARTINES T., *Opere*, I, Giuffrè, Milano, 2000.

- MARTINES T., *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1969.
- MARTINES T., *Formazioni sociali, sistema delle autonomie e centralità del Parlamento*, in *Scritti in memoria di G. Bellavista*, II, la Cartografica, Palermo, 1978.
- MARTINES T., *Le autonomie degli enti pubblici territoriali. La Regione, la Provincia, il Comune. Mortati e la questione delle regioni nella storia dell'Italia repubblicana*, in GALIZIA M. - GROSSI P. (a cura di), *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1990.
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, ora in ID., *Opere*, III, Giuffrè, Milano, 2000.
- MARTINI A. - ROSA F. - SISTI M., *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2001.
- MAZZIOTTI DI CELSO M. - SALERNO G.M., *Competenze legislative della Regione e limite territoriale*, in *Giur. cost.*, 1988.
- MELIS G., *Gli studi recenti sull'Assemblea costituente. Rassegna storiografica*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 10/1981.
- MERKER N., *Filosofie del populismo*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- MERLINI S., *Capo II Sezione II*, in CARETTI P. - CARLI M. - ROSSI E. (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2005.
- MEZZANOTTE C. - NANIA R., *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. dir.*, 1-2/1981.
- MIDIRI M., *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Regioni*, 1/1998.
- MIDIRI M., *Prassi e conflitti in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Diritto pubblico*, 2/2003.
- MILAZZO P., *Una legge regionale sul procedimento elettorale e sulla materia elettorale c.d. di contorno*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Esi, Napoli, 2009.
- MODUGNO F., *Diritto pubblico generale*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- MONTANO V., *L'iniziativa legislativa dei soggetti diversi dalla giunta*, in CARETTI P. (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, II, Cedam, Padova, 1997.
- MOR G., *La sentenza annullata*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1982.
- MOR G., *Conflitto Stato-Regione o conflitto tra giudici e politici?*, in *Giur. cost.*, 1985.
- MOR G., *Il nuovo sistema elettorale regionale tra rinnovamento e restaurazione*, in *Le Regioni*, 2/1995.

- MORELLI A., *Il problematico «bilanciamento» tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2005.
- MORRONE A., *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003.
- MORRONE A., *Lo statuto regionale, dopo le riforme*, in corso di pubblicazione negli *Studi in onore di L. Arcidiacono*.
- MORTATI C., *Autonomie e pluralismo nel pensiero di Adriano Olivetti*, in MARANINI G. (a cura di), *La Regione e il governo locale*, Atti del Symposium «Problemi della Regione e del governo locale», Giuffrè, Milano, 1965.
- MORTATI C., *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, (dir. da G. Branca), Zanichelli, Bologna, 1975.
- MOSTACCI E., *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie*, in *Quad. reg.*, 2/2009.
- NANIA R., *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974.
- NANIA R., *Prime considerazioni sulla «funzione di governo» come «funzione di indirizzo»*, in A.I.C., *Annuario 2001, Il Governo*, Cedam, Padova, 2002.
- NARDELLA D., *L'incompatibilità alla carica di consigliere regine: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2004.
- NOCILLA D., *Popolo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985.
- NOCILLA D., *Natura delle disposizioni programmatiche e controlli endoregionali su leggi e provvedimenti delle regioni*, in *Giur. cost.*, 2004.
- O'BRIEN M., *Cosmopolitismo e località*, (1996), Pensa, Lecce, 2005.
- OCCHIOCUPO N., *La «Camera delle Regioni»*, Giuffrè, Milano, 1975.
- OLIVETTI A., *L'ordine politico delle comunità*, (1945), Comunità, Milano, 1970.
- OLIVETTI M., *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti «a rime obbligate»?*, in *issirfa.cnr.it*.
- OLIVETTI M., *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in *Scritti in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998.
- OLIVETTI M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, il Mulino, Bologna, 2002.
- OLIVETTI M., *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- ONIDA V., *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime considerazioni*, in *Quad. cost.*, 1/1981.
- ORLANDO V.E., *Immunità parlamentare e organi sovrani*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933.

- ORNAGHI L., *Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.
- PACE A., *Il «nulla osta» parlamentare a che il giudice possa decidere la causa nel merito: una questione, ex artt. 24 comma 1, 68 comma 1 e 101 comma 2 Cost., ormai da archiviare?*, in *Giur. cost.*, 1996.
- PACE A., *L'art. 68 comma 1 Cost. e la «svolta» interpretativa della Corte costituzionale nelle sentenze 10 e 11 del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000.
- PACE A., *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 31 marzo e 1° aprile 2000, Giuffrè, Milano, 2001.
- PACE A., *Immunità politiche e principi costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2003.
- PACE A., *Il modello di giudizio prefigurato dalla sent. n. 1150 del 1988 per la risoluzione dei conflitti tra poteri ex art. 68, comma 1, Cost. può essere abbandonato o solo migliorato?*, in *Giur. cost.*, 2006.
- PACINI M.C., *Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento*, in CARLI M. - CARPANI M. - SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006.
- PAJNO S., *Il regime giuridico del controllo di costituzionalità della legge statutaria nella sent. n. 149 del 2009*, in *Giur. cost.*, 2009.
- PALADIN L., *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961.
- PALERMO F., *«Nomina sunt consequentia rerum». Ovvero, il federalismo nella costituzione materiale*, in *Le Regioni*, 5/2002.
- PANIZZA S., *La disciplina delle immunità parlamentari tra Corte e legislatore (costituzionale ed ordinario)*, in *Giur. cost.*, 1994.
- PANIZZA S., *Una possibile soluzione alternativa (considerazioni sulla possibilità di attenuare il problema dello squilibrio nella rappresentanza politica dei sessi a partire dalle disposizioni in tema di finanziamento pubblico ai partiti e movimenti politici)*, in BIN R. - BRUNELLI G. - PUGIOTTO A. - VERONESI P. (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Giappichelli, Torino, 2003.
- PANUNZIO S.P., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978.
- PANZERI L., *La tutela della «rigidità statutaria» alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giur. cost.*, 2005.
- PAPA A., *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Esi, Napoli, 1998.
- PARIS D., *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quad. reg.*, 1/2006.



- PARIS D., *L'ineleggibilità al Consiglio regionale dei docenti e del Rettore dell'Università della Valle d'Aosta*, in *Giur. cost.*, 2008.
- PASSAGLIA P., *La Corte, la sovranità e le insidie del nominalismo*, in *Giur. cost.*, 2007.
- PASTORE F., *Il referendum negli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria «di seconda generazione»*, in *federalismi.it*, 2/2009.
- PEGORARO L., *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in *Quad. cost.*, 1/2001.
- PEREZ ROYO J., *Cronica de un error: El recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes organicas*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 17, 1986.
- PERNICIARO G., *Ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali: «nuovi» principi e «vecchia» disciplina statale*, in *Rass. parl.*, 2/2008.
- PERTICI A., *È ancora la Camera d'appartenenza il giudice dell'insindacabilità dei voti dati e delle opinioni espresse dai parlamentari?*, in *Giur. cost.*, 1997.
- PERTICI A., *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 5/1998.
- PERTICI A., *Art. 122*, in *Commentario alla Costituzione*, III, a cura di Bifulco R. - Celotto A. - Olivetti M., UTET, Torino, 2006.
- PETRILLO P.L., *Lo statuto dell'opposizione nelle Assemblee regionali. Il caso della Regione Toscana*, Consiglio regionale della Toscana, Firenze, 2004.
- PETRILLO P.L., *Nuovi statuti regionali e opposizione*, in *Quad. cost.*, 4/2005.
- PETRILLO P.L., *Democrazia paritaria, «quote rosa» e nuovi statuti regionali*, in CARLI M. - CARPANI M. - SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006.
- PETRILLO P.L., *Le forme di governo regionali con particolare riferimento al riequilibrio del sistema dei poteri tra consiglio e (presidente della) giunta*, in CARLI M. - CARPANI M. - SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006.
- PETRILLO P.L., *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri*, in CARLI M. - CARPANI M. - SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006.
- PICCHI M., *I regolamenti interni dei Consigli regionali: note minime*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2001.
- PICCHI M., *Modelli di «governance» regionale: i rapporti con la società civile*, in CARLI M. - CARPANI M. - SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006.

- PICIACCHIA P., *La forma di governo della IV e V Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1998.
- PINARDI R., *L'insindacabilità parlamentare tra controllo della Corte e (presunta) potestà «inibente»: una decisione non priva di contraddizioni*, in *Giur. cost.*, 1988.
- PINELLI C., *Diritto di elettorato passivo e libertà di voto in «condizioni ambientali particolari»*, in *Giur. cost.*, 1990.
- PINELLI C., *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002.
- PINELLI C., *Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*, in *Rass. parl.*, 4/2008.
- PITRUZZELLA G., *Aspetti problematici della giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ambito di estensione della prerogativa dei consiglieri regionali prevista dall'art. 122 comma 4° Cost.*, in *Cass. pen.*, 1985.
- PITRUZZELLA G., *Forme di stato e forme di governo. II) forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, XVI, Treccani, Roma, 1989.
- PITRUZZELLA G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1997.
- PITRUZZELLA G., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000.
- PITRUZZELLA G., *Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2-3/2002.
- PITRUZZELLA G., *L'impatto dei «governatori regionali» nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, 6/2004.
- PIZZETTI F., *A che punto è la notte? I ritardi delle Regioni di fronte alle sfide delle riforme*, in *Le Regioni*, 1/2004.
- PIZZOLATO F., *Costituzione «degradata» e valorizzazione delle autonomie: nota a proposito dell'art. 122 della Costituzione*, in *Nuove autonomie*, 1-2/2001.
- PIZZORUSSO A., *La magistratura come parte dei conflitti di attribuzioni*, in BARILE P. - CHELI E. - GRASSI S. (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982.
- PIZZORUSSO A., *Immunità parlamentari e diritti di azione e di difesa*, in *Foro. it.*, 2000, V.
- POGGI A., *L'autonomia statutaria delle regioni*, in GROPPI T. - OLIVETTI M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003.
- POGGI A., *Delibera parlamentare inibente v. delibera consigliare ininfluente? Note problematiche circa alcune recenti decisioni della Corte in materia di insindacabilità dei consiglieri regionali*, in *Le Regioni*, 1/2008.

- POGUNTKE T. - WEBB P. (a cura di), *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- PRISCO S., *Il nuovo statuto della Regione Campania: gli istituti di partecipazione*, in *federalismi.it*, 7/2009.
- PROTTI G., *Le leggi elettorali delle Regioni italiane a statuto ordinario: quali particolarità, quali innovazioni*, in *Confronti*, 2/2009.
- PUBUSA A., *Sovranità popolare e autonomie locali nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1983.
- PURCARO A.S., *Gli istituti di democrazia diretta nel nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia*, in TROILO S. - GORLANI M. (a cura di), *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè, Milano, 2008.
- RAGIONIERI E., *Il partito comunista italiano e l'avvento della Regione in Italia*, in LEGNANI M. (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, il Mulino, Bologna, 1975.
- RAVERAIRA M., *I principi fondamentali statali in materia elettorale regionale: quali vincoli per le Regioni*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Esi, Napoli, 2009.
- RAVERAIRA M., *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in *federalismi.it*, 19/2009.
- REPETTO G., *L'insindacabilità parlamentare (di nuovo) a Strasburgo, tra modelli da ripensare e un dialogo da prendere sul serio*, in *Giur. cost.*, 2009.
- RESCIGNO G.U., *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989.
- RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Giuffrè, Milano, 1982.
- RIDOLA P., *Divieto del mandato imperativo e pluralismo politico*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985.
- RIDOLA P., *La rappresentanza parlamentare fra unità politica e pluralismo*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, Giuffrè, Milano, 1995.
- RIDOLA P., *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997.
- RIDOLA P., *L'insindacabilità parlamentare tra «nesso funzionale» e «libertà politica» delle assemblee rappresentative*, in *Giur. cost.*, 1999.
- RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in NANIA R. - RIDOLA P. (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2001.
- RIDOLA P., *Le «parole della politica» e l'insindacabilità parlamentare. Nota alla sentenza n. 120 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2004.
- RIDOLFI A., *Mozione di sfiducia al sindaco e forma di governo comunale in Sicilia*, in *Giur. cost.*, 2001.

- RIGANO F., *Rimane chiusa la porta della Corte costituzionale agli organi che non esercitano la giurisdizione*, in *Giur. cost.*, 1996.
- RIMOLI F., *Una nuova legge elettorale per le Regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 4/1995.
- RIMOLI F., *Pluralismo*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1997.
- RIMOLI F., *Pluralismo e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1999.
- RINALDI E., *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*, in *Giur. cost.*, 2004.
- RINELLA A., *Materiali per uno studio di diritto comparato su lo «Statuto costituzionale» dell'opposizione parlamentare*, E.U.T., Trieste, 1999.
- RIVOSECCHI G., *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in BIFULCO R. (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Giappichelli, Torino, 2006.
- ROBERTSON R. - WHITE K.E., *La glocalizzazione rivisitata ed elaborata*, in SEDDA F. (a cura di), *Glocal. Sul presente a venire*, Sassella, Roma, 2004.
- ROBERTSON R., *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale*, Asterios, Trieste, 1999.
- ROLLA G., *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2008.
- ROLLA G., *Il principio di autonomia delle comunità territoriali nei sistemi costituzionali multilivello: un approccio di diritto comparato*, in *Quad. reg.*, 2/2009.
- ROMANO A., *Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale*, in *Foro amm.*, 1972.
- ROMANO S., *Autonomia*, (1945) in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983.
- ROMANO S., *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1902, ora in ID., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1990.
- ROMBOLI R., *Problemi interpretativi della nozione giuridica di popolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984.
- ROMBOLI R., *La «pregiudizialità parlamentare» per le opinioni espresse e i voti dati dai membri delle Camere nell'esercizio delle loro funzioni: un istituto nuovo da ripensare (e da abolire)*, in *Foro it.*, 1994, I.
- ROMBOLI R., *Storia di un conflitto «partito» tra enti ed «arrivato» tra poteri (il conflitto tra lo Stato e la Regione avente ad oggetto un atto giurisdizionale)*, in *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995.

- ROMBOLI R., *Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria e ruolo della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1997.
- ROMBOLI R., *Pregiudizialità parlamentare, effetto inibente della delibera della Camera e una lettura più morbida del «nesso funzione» da parte della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2004.
- ROSA F., *I procedimenti di controllo*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*.
- ROSINI M., *La materia elettorale regionale tra vincoli costituzionali, principi statali e legislazione regionale*, in CARLI M. - CARPANI M. - SINISCALCHI A. (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, il Mulino, Bologna, 2006.
- ROSSI E. - CASAMASSIMA V., *Immunità parlamentari*, in *Diz. dir. pubbl.*, dir. da S. Cassese, IV, Giuffrè, Milano, 2006.
- ROSSI S., *La rappresentanza nello stato costituzionale. La rappresentazione degli interessi in Germania*, Giappichelli, Torino, 2002.
- ROTELLI E., *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffrè, Milano, 1967.
- RUBECHI M., *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quad. cost.*, 1/2005.
- RUBECHI M., *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in *Quad. cost.*, 4/2006.
- RUBECHI M., *Le regole del gioco. Forme di governo e sistemi elettorali*, in VASSALLO S. (a cura di), *Le Regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, il Mulino, Bologna, 2009.
- RUBECHI M., *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010.
- RUGGERI A. - SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina del 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- RUGGERI A. - SPADARO A., *Note minime in tema di «pregiudizialità parlamentare» (a margine del d.l. 15 novembre 1993, n. 455)*, in *Pol. dir.*, 1/1994.
- RUGGERI A., *Regolamenti consiliari e «valore di legge» (a margine di Corte cost. n. 288 del 1987)*, in *Nomos*, 1/1988.
- RUGGERI A., *Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Riv. dir. cost.*, 1998.
- RUGGERI A., *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 6/1999.

- RUGGERI A., *Ancora in tema di forma di governo e di elezione diretta del presidente della Regione (discutendo con M. Volpi del metodo negli studi di diritto costituzionale)*, in *federalismi.it*, 13/2003.
- RUGGERI A., *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i «paletti» della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- RUGGERI A., *Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria)*, in *Studi in onore di G. FERRARA*, III, Giappichelli, Torino, 2005.
- RUGGERI A., *La Corte, la «denormativizzazione» degli Statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2005.
- RUMI G., *La democrazia cristiana e le autonomie locali*, in LEGNANI M. (a cura di), *Regioni e Stato dalla Resistenza alla Costituente*, il Mulino, Bologna, 1975.
- RUOTOLO M., *Corte, giustizia e politica*, in TONDI DELLA MURA V. - CARDUCCI M. - RODIO R.G. (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005.
- SALARI R., *Quali regole per i partiti politici?*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2008.
- SALAZAR C., *Il Presidente della Regione Sicilia ... «tra color che sono sospesi» (in margine a Corte cost., sent. n. 352 del 2008)*, in *Giur. cost.*, 2008.
- SANNONER V., *Le Carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Cacucci, Bari, 2006.
- SCALA G., *Le leggi statutarie delle Regioni speciali*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.
- SCIOLA F., *Lo statuto dell'opposizione parlamentare nell'ordinamento italiano*, Nocchioli, Firenze, 2001.
- SCIOLA F., *Ineleggibilità e incompatibilità dei membri del Consiglio e della Giunta regionale. Appunti in tema di esercizio delle competenze regionali*, in *Parl. Reg.*, 11/2004.
- SCOPPOLA P., *La Repubblica dei partiti*, il Mulino, Bologna, 1997.
- SCOTT A.J., *Le regioni nell'economia mondiale. Produzione, competizione e politica nell'era della globalizzazione*, il Mulino, Bologna, 2001.
- SCUDIERO M., *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Jovene, Napoli, 1971.
- SCUDIERO M., *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statuaria*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001.

- SERRANI D., *Momento costituente e statuti. Gli statuti regionali fra tradizione e innovazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2/1972.
- SICA V., *Contributo alla teoria della autonomia costituzionale*, Jovene, Napoli, 1951.
- SICARDI S., *Maggioranze, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SICARDI S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 1/2003.
- SIMONCINI A., *Corte e concezione della forma di governo*, in TONDI DELLA MURA V. - CARDUCCI M. - RODIO R.G. (a cura di), *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, Giappichelli, Torino, 2005.
- SIRIANNI G., *I regolamenti delle Assemblee regionali*, in *Dir. soc.*, 2/2007.
- SORRENTINO F., *Tra immunità e privilegi*, in *federalismi.it*, 16/2004.
- SPADARO A., *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in RUGGERI A. - SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina del 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- SPADARO A., *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad cost.*, 1/2001.
- SPADARO A., *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in *forumcostituzionale.it* (ottobre 2009).
- SPAGNA MUSSO E., *Natura giuridica degli ordinamenti regionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, anche in *Id.*, *Scritti di diritto costituzionale*, Morano, Napoli, 1966.
- STAMMATI S., *Una decisione condivisibile messa in forse da un impianto argomentativo perplesso e non persuasivo*, in *Giur. cost.*, 2004.
- STERPA A., *Commento all'art. 1*, in CARAVITA DI TORITTO B. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Giuffrè, Milano, 2005.
- STERPA A., *Un nuovo sistema elettorale per la Regione Lazio: ipotesi di lavoro*, in *federalismi*, 18/2008.
- STRADELLA E., *La «materia elettorale regionale» tra legge regionale ed altre fonti*, in ROSSI E. (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, Cedam, Padova, 2007.
- STRADELLA E., *Partecipazione e deliberazione: una evoluzione bottom-up della forma di stato democratica? Appunti a partire dalla legge della Regione Toscana n. 69/2007*, in *osservatoriosullefonti.it.*, 3/2008.
- TARALLI F., *A proposito della portata delle immunità dei consiglieri regionali e della definizione del concetto di funzione*, in *Giur. cost.*, 1995.
- TARLI BARBIERI G., *L'annullamento delle elezioni regionali in Molise ed in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 1/2002.

- TARLI BARBIERI G., *La forma di governo nel nuovo statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004.
- TARLI BARBIERI G., *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del Presidente e dei consiglieri regionali*, in CARETTI P. (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, *I nuovi Statuti regionali*, Giappichelli, Torino, 2006.
- TARLI BARBIERI G., *La materia elettorale tra Stato e Regioni*, in CHIARAMONTE A. - TARLI BARBIERI G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna, 2007.
- TARLI BARBIERI G., *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in RAVERAIRA M. (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Esi, Napoli, 2009.
- TARLI BARBIERI G., *I risultati delle elezioni regionali in Lazio e Puglia: si possono assegnare seggi aggiuntivi?*, in *forumcostituzionale.it* (aprile 2010).
- TERESI F., *Il governo regionale. Aspetti funzionali*, Giuffrè, Milano, 1974.
- TERESI F., *Gaspere Ambrosini alla Costituente padre delle Regioni*, in *Nuove Autonomie*, 2/1996.
- TORCHIA L., *Potestà statutaria e amministrazione regionale*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Materiali della Commissione di studio e atti del Seminario, Roma, 29 marzo 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- TOSI R., *Nota a C. cost. sent. n. 81 del 1975*, in *Le Regioni*, 3-4/1975.
- TOSI R., *La potestà legislativa regionale dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Le Regioni*, 6/2000.
- TOSI R., *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001.
- TOSI R., *Le «leggi statutarie» delle regioni ordinarie e speciali: problemi di competenza e procedimento*, in RUGGERI A. - SILVESTRI G. (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Atti del seminario di Messina del 6 aprile 2001, Giuffrè, Milano, 2001.
- TRENTIN S., *Liberare e federare*, (1942), in ID., *Scritti inediti. Testimonianze e studi*, Guanda, Parma, 1972, ora in ID., *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di Norberto Bobbio, Marsilio, Venezia, 1987.
- TROILO S., *La forma di governo della Regione Lombardia secondo il nuovo statuto di autonomia: uno sviluppo del modello delineato dalla Costituzione «più realista del re»*, in TROILO S. - GORLANI M. (a cura di), *Il nuovo statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè, Milano, 2008.



- TUCCARI E., *Partecipazione popolare e ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano, 1974.
- TUCCARI E., *Territorio. II) Territorio regionale*, in *Enc. giur.*, XXXV, Treccani, Roma, 1994.
- VALASTRO A., *La prerogativa parlamentare dell'insindacabilità all'indomani della l. cost. n. 3 del 1993*, in *Giur. cost.*, 1994.
- VASSALLI G., *Punti interrogativi sulla estensione della irresponsabilità dei membri del parlamento*, in *Giust. pen.*, 1973.
- VASSALLO S., *Regioni, «governatori» e federalismo. Come la leadership può cambiare la geografia*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2001.
- VASSALLO S., *Le elezioni regionali del 2005. Alternanza, personalizzazione e ricambio*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6/2005.
- VENTURA S. (a cura di), *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, il Mulino, Bologna, 2008.
- VERBARI G.B., *Un anacronismo costituzionalmente illegittimo: l'istituto della garanzia amministrativa*, in *Giur. cost.*, 1965.
- VERONESI P., *I parlamentari - Profili costituzionali*, in ORLANDI R. - PUGIOTTO A. (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005.
- VICECONTE N., *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quad. reg.*, 1/2006.
- VIGEVANI G.E., *Stato democratico ed eleggibilità*, Giuffrè, Milano, 2001.
- VIGEVANI G.E., *Autonomia statutaria, voto consiliare sul programma e forma di governo «standard»*, in *Le Regioni*, 4/2005.
- VOLPE G., *Autonomia locale e garantismo*, Giuffrè, Milano, 1972.
- VOLPI M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, 2/1997.
- VOLPI M., *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 1/1999.
- VOLPI M., *Crisi della rappresentanza politica e partecipazione popolare*, in ZANON N. - BIONDI F. (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- VOLPI M., *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2-3/2004.
- VOLPI M., *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *federalismi.it*, 4/2004.
- VOLPI M., *Forma di governo e sistema elettorale nel dibattito sui nuovi Statuti regionali*, in ID., *Democrazia, costituzione, equilibrio tra poteri*, Giappichelli, Torino, 2005.

- VUOTO S., *L'insindacabilità dei membri del Parlamento tra i corsi e i ricorsi delle «disposizioni urgenti per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione»*, in *Giur. cost.*, 1996.
- ZANON N., *La Corte e la «giurisprudenza» parlamentare in tema di immunità: affermazioni di principio o regola del caso concreto*, in *Giur. cost.*, 1988.
- ZANON N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'art. 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.
- ZANON N., *Consiglio nuovo fa nuova la legge? Intorno alla discontinuità dei consigli regionali ed al principio costituzionale di rappresentatività*, in *Giur. it.*, 4/1992.
- ZANON N., *Premesse ad uno studio sui «principi supremi» di organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998.
- ZANON N., *Su un'ipotesi di temporanea «sospensione» del Consigliere regionale nominato assessore regionale*, in *Le Regioni*, 5/2000.
- ZANON N., *La funzione unitaria del Parlamento nazionale e la revisione del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002.
- ZORZI GIUSTINIANI A., *Potestà statutaria e forma di governo regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *St. parl. pol. cost.*, 2-3/2003.
- ZUCCARO C., *Immunità penale dei consiglieri regionali e sospensione dai pubblici uffici*, in *Giur. cost.*, 1982.

Finito di stampare  
nel giugno 2010  
Litonew - Napoli

