

L'evoluzione della forma di governo regionale

di Lorenzo Spadacini e Franco Bassanini

SOMMARIO: 1. Le tre forme di governo regionale nell'evoluzione delle disposizioni costituzionali ed elettorali. 2. La forma di governo parlamentare a tendenza assembleare (1970-1995). 3. La forma di governo con indicazione elettorale del presidente e *simul...simul* per il primo biennio della legislatura (1995-2000). 4. La forma di governo pseudoparlamentare: elezione diretta del Presidente e *simul...simul* (dal 2000 in poi). 5. Osservazioni conclusive.

1. Le tre forme di governo regionale nell'evoluzione delle disposizioni costituzionali ed elettorali

La forma di governo delle Regioni italiane, a partire dalla loro effettiva istituzione nel 1970, ha subito un'evoluzione che può essere schematicamente riassunta in tre fasi distinte.

Le prime due fasi (dal 1970 al 1995, la prima, e dal 1995 al 2000, la seconda) sono rette, in particolare, da due disposizioni costituzionali in vigore fino alle modificazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (applicabili a partire dalla legislatura regionale aperta dalle elezioni del 2000). Fino a tale intervento, l'art 122, comma 5, della Costituzione stabiliva che «il Presidente ed i membri della Giunta sono eletti dal Consiglio regionale tra i suoi componenti». Inoltre, il testo originario della Costituzione prevedeva, all'art. 126, che «il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, o non corrisponda all'invito del Governo di sostituire la Giunta o il Presidente, che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto quando, per dimissioni o per impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare. Può essere altresì sciolto per ragioni di sicurezza nazionale».

Tali disposizioni sono state accompagnate, fino al 1995, da una legge elettorale, uniforme per tutte le Regioni ordinarie, di tipo proporzionale e da disposizioni statutarie che, assieme alle testé citate disposizioni costituzionali, conferivano alla forma di governo regionale un carattere parlamentare a tendenza – secondo la maggior parte della dottrina – assembleare. Descriveremo succintamente questa forma di governo nel paragrafo 2.

Il contesto normativo descritto è stato modificato, quanto alla disciplina elettorale statale, da una riforma del 1995, che ha prodotto evidenti ripercussioni sul funzionamento della forma di governo regionale. Con tale riforma, pur nella vigenza delle citate disposizioni costituzionali che

imponessero l'elezione consiliare del Presidente della Giunta e degli assessori e tipizzavano le ipotesi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, si istituiva una forma di indicazione del Presidente della Regione da parte degli elettori. Ogni coalizione di liste che si candidava a governare, infatti, doveva presentare un "listino" regionale comune alle diverse forze politiche che la costituivano, aperto da un candidato il cui nome compariva sulla scheda elettorale. Alla coalizione vincente veniva assicurato un premio in seggi sufficiente a garantirle la maggioranza assoluta dei voti nel Consiglio. Il Presidente doveva comunque essere eletto dal Consiglio regionale ma avrebbe probabilmente coinciso con quello indicato agli elettori dalla coalizione vincente. In effetti, così concretamente accadde in tutte le Regioni, ancorché ciò non potesse considerarsi giuridicamente necessario.

Il Presidente indicato dagli elettori e quindi eletto dai Consigli beneficiava poi di un meccanismo di sostegno alla sua permanenza in carica, introdotto da un'apposita disposizione della legge elettorale (proposta da Leopoldo Elia): questa disposizione abbreviava a due anni la durata della legislatura regionale nel caso di crisi del rapporto fiduciario tra Presidente/Giunta e Consiglio nei primi 24 mesi della legislatura. Questa disposizione andava ovviamente letta in correlazione ai citati artt. 122 e 126 della Costituzione e alla luce della loro permanenza in vigore. Come già ricordato, il primo imponeva l'elezione consiliare del Presidente e dei membri della giunta; il secondo elencava i casi di scioglimento del Consiglio, senza contemplare tra di essi la sfiducia al Presidente eletto. Nel formale rispetto di quest'ultima disposizione, il legislatore nazionale del 1995 evitò di modificare la disciplina dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, intervenendo formalmente sulla durata della legislatura. Trattandosi però di una limitazione della durata della legislatura condizionata, e condizionata al verificarsi di quelle che ben potrebbero configurarsi come cause di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, di fatto il legislatore del 1995 finiva per introdurre nell'ordinamento regionale la clausola *simul stabunt aut simul cadent*, ancorché sotto mentite spoglie e per una sola porzione della legislatura.

Questa nuova disciplina introduceva nella forma di governo regionale innovazioni rilevanti. La forma di governo della VI legislatura (quella dal 1995 al 2000) merita dunque una breve descrizione dedicata, che forniremo nel paragrafo 3.

Infine, la riforma disposta con la legge costituzionale n. 1 del 1999 ha modificato ancor più radicalmente la disciplina costituzionale della forma di governo regionale, incidendo su entrambe le disposizioni costituzionali sopra ricordate. La disciplina della forma di governo delle Regioni, infatti, viene decostituzionalizzata e viene demandata all'autonomia statutaria

regionale, consentendo che ogni Regione la configuri secondo scelte proprie, eventualmente dunque anche differenziate.

La riforma ha disposto tuttavia che, nelle more dell'effettivo esercizio della nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo, si applicasse una disciplina definita "standard", derogabile da ciascuna Regione mediante l'adozione di nuovi Statuti regionali o la modifica di quelli in vigore. Questa disciplina standard, cedevole rispetto ai nuovi statuti, e dunque in certo senso transitoria, "costituzionalizza" la disciplina recata dalla riforma elettorale del 1995, modificandola però in alcuni punti significativi e superandone le ambiguità in senso decisamente presidenzialista-neoparlamentare. Prevede che il capolista della lista regionale della coalizione vincente fosse senz'altro proclamato Presidente della Regione. Si prevede poi che la sfiducia consiliare del Presidente eletto dagli elettori produca non solo la decadenza del Presidente ma lo scioglimento Consiglio regionale; e ciò non solo nei primi 24 mesi della legislatura, come nella forma di governo adottata dal 1995 al 2000, ma per l'intero corso di essa. Il Consiglio regionale, peraltro, è sciolto anche in ogni caso di decadenza, dimissioni o morte del Presidente eletto. In sostanza viene pienamente costituzionalizzato il principio dell'*aut simul stabunt, aut simul cadent*, che dà luogo a quella che spesso viene definita forma di governo neoparlamentare, ma che noi preferiamo definire pseudoparlamentare.

Poiché nessuna Regione, nell'esercizio della nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo, ha optato per scelte sostanzialmente diverse da quella transitoriamente costituzionalizzata nel 1999, dal 2000 in poi tutte le Regioni ordinarie funzionano sulla base proprio di quella forma di governo "standard", di tipo pseudoparlamentare, che verrà descritta nel paragrafo 4. E si è non a caso affermata, nel linguaggio dei media e del cittadino comune, la qualificazione dei Presidenti delle Regioni come "Governatori"¹, echeggiante la denominazione dei Capi degli esecutivi degli Stati della Federazione U.S.A., non a caso dotati di forme di governo non parlamentari, ma presidenziali.

Il paragrafo 5, infine, trarrà alcune conclusioni finali, anche nella prospettiva di rivelarsi utili rispetto al dibattito circa eventuali riforme della forma di governo nazionale. A questo scopo, le tre diverse forme di governo assunte dalle Regioni dal 1970 ad oggi saranno analizzate anche sulla base del loro rendimento, in termini di stabilità delle legislature, dei Presidenti e delle Giunte, che è stato schematizzato nella tabella che segue.

¹ La denominazione di Governatore non è ignota al nostro ordinamento. Ma riguarda il Governatore della Banca d'Italia.

Tabella: Le tre forme di governo assunte dalle Regioni ordinarie dal 1970 ad oggi

Per ciascuna delle tre forme di governo individuate, relativamente alle legislature, ai Presidenti e alle Giunte, sono indicati i seguenti dati:

Legislature Il numero delle legislature che si sono succedute nel periodo e la loro durata media in mesi

Presidenti il numero dei Presidenti succedutisi nel periodo e la durata complessiva media della loro permanenza in carica in mesi

Giunte Il numero delle Giunte succedutesi nel periodo e la durata media della loro permanenza in carica in mesi

regioni	Pi	Li	Lo	Ve	ER	To	Ma	Um	La	Ab	Mo	Cm	Pu	Ba	Cl	media
<i>I PERIODO: FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE (1970-1995)</i>																
Legislature																
numero	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
durata	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Presidenti																
numero	6	11	7	7	6	5	6	5	13	8	9	10	11	4	8	
durata	50	27	43	43	50	60	50	60	23	28	33	30	27	75	38	39
Giunte																
numero	13	12	11	13	9	8	8	9	15	13	11	20	13	6	10	
durata	23	25	27	23	33	38	38	33	20	23	27	15	23	50	30	26
<i>II PERIODO: FORMA DI GOVERNO CON INDICAZIONE DEL PRESIDENTE E SIMUL SIMUL PER UN BIENNIO (1990-1995)</i>																
Legislature																
numero	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
durata	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58	58
Presidenti																
numero	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	2	2	1	1	3	
durata	58	58	58	58	19	58	58	58	58	58	29	58	58	58	19	41
Giunte																
numero	2	1	1	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	
durata	29	58	58	29	19	58	58	58	58	58	58	58	58	58	19	36
<i>III PERIODO: FORMA DI GOVERNO CON ELEZIONE DIRETTA E SIMUL SIMUL (1995-ULTIMA LEGISL. CONCLUSA AL GIUGNO 2023*)</i>																
Legislature																
numero	4	4	5	4	4	4	4	4	5	4	6	4	4	4	5	
durata	58	61	55	61	60	61	61	57	55	57	46	61	62	56	49	57
Presidenti																
numero	4	3	3	2	2	2	3	2	4	4	4	3	3	3	5	
durata	56	81	90	122	117	122	81	114	65	54	67	81	82	72	47	77
Giunte																
numero	4	4	5	4	4	4	4	4	5	4	6	4	4	4	5	
durata	56	61	54	61	58	61	61	57	52	54	45	61	62	54	47	56

note Nel numero dei Presidenti non sono inclusi quelli *ad interim*, ancorché si siano verificate presidenze *ad interim* di durata prolungata, come nei seguenti casi: in Lazio i Presidenti *ad interim* in carica dall'ottobre 2009 all'aprile 2010 e dal novembre 2022 al marzo 2023; in Molise i Presidenti vicari in carica dal luglio 2008 al gennaio 2009 e dall'agosto 2018 al febbraio 2019; in Campania, il Presidente *ad interim* in carica dal maggio all'agosto 1976; in Calabria, il Presidente *ad interim* Stasi restò in carica da aprile a dicembre del 2014 e Spirlì restò in carica dall'ottobre 2020 all'ottobre 2021. Tali periodi sono decurtati dalla durata in carica complessiva dei Presidenti e delle relative Giunte (in quanto in carica per il solo disbrigo degli affari correnti).

È utile precisare che hanno rassegnato le dimissioni i seguenti Presidenti eletti (in parentesi i mesi di riduzione della durata della legislatura): in Piemonte Cota nel giugno 2014 (10) per annullamento delle elezioni; in Lombardia, in relazione a vicende giudiziarie riguardanti Formigoni (25), nell'ottobre 2012 si dimette la maggioranza dei consiglieri, provocando la decadenza del Presidente; in Emilia Romagna Errani nel luglio 2014 (4) in relazione a vicende giudiziarie; in Lazio Marrazzo nell'ottobre 2009 (7) e Polverini nel marzo 2013 (24) in relazione a vicende giudiziarie, nonché Zingaretti nel novembre 2022 (4) per incompatibilità; in Abruzzo Del Turco nel luglio 2008 (21) in relazione a vicende giudiziarie, D'Alfonso nell'agosto 2018 (10) per incompatibilità; in Molise Di Stasi nel novembre 2001 (41) e Iorio nel marzo 2013 (40) per annullamento delle elezioni; in Basilicata De Filippo nel dicembre 2013 (16) per vicende giudiziarie; in Calabria Scopelliti nell'aprile 2014 (12) in relazione a vicende giudiziarie, e Santelli nell'ottobre 2020 (40) per decesso.

*L'ultima legislatura considerata, in quanto già conclusa al momento della scrittura dell'articolo, è terminata: nel gennaio 2019 in Basilicata; nel febbraio 2019 in Abruzzo; nel giugno 2019 in Piemonte; nel febbraio 2020 in Emilia Romagna, nel settembre 2020 nelle Marche; nell'ottobre 2020 in Liguria, Veneto, Toscana, Campania e Calabria; nel novembre 2020 in Puglia; nel marzo 2023 in Lombardia e Lazio; nel giugno 2023 in Molise.

fonte Wikipedia

2. La forma di governo parlamentare a tendenza assembleare (1970-1995)

Nella prima esperienza regionale (fino al 1995), il Consiglio regionale veniva eletto con sistema elettorale proporzionale sostanzialmente puro, in circoscrizioni provinciali con recupero regionale dei resti. Il presidente della Giunta veniva eletto dal Consiglio regionale, in alcuni casi addirittura con voto segreto², generalmente assieme alla stessa lista degli assessori regionali³, le cui deleghe erano talora assegnate da parte dello stesso Consiglio⁴, in conformità, come detto nel primo paragrafo, al testo allora vigente dell'art. 122 Cost. La Giunta regionale poteva essere revocata in ogni momento dal Consiglio regionale, per lo più attraverso mozioni motivate votate per appello nominale, e decadeva altresì, generalmente, anche in caso di dimissioni di un certo numero di assessori⁵.

Sulla base di questo assetto, la forma di Governo dei nuovi enti si era venuta caratterizzando dunque sulla base di un modello parlamentare a tendenza assembleare, per lo più fortemente instabile e consociativo⁶. Verso uno squilibrio di tipo assembleare dell'assetto degli organi di vertice regionale cooperava, oltre alla presenza delle disposizioni costituzionali, elettorali e statutarie già segnalate e all'assenza, invece, di meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, anche la previsione esplicita dell'assegnazione al Consiglio del potere regolamentare, nonché la possibilità che allo stesso potessero essere assegnate altresì competenze di natura amministrativa (art. 121, comma 2, Cost.).

² La stessa c.d. legge Scelba del 1953 (legge 10 febbraio 1953, n. 62), abrogata prima ancora di poter essere applicata, prevedeva l'elezione della giunta mediante voto segreto, con ballottaggio dopo i primi due scrutini, e possibilità di revoca della stessa da parte del Consiglio in ogni momento, ancorché previa approvazione di una mozione di sfiducia votata per appello nominale dalla maggioranza assoluta del Consiglio. Gli Statuti prevedevano che l'elezione del Presidente avvenga per appello nominale, con l'eccezione di Abruzzo, Lazio e Calabria. In queste due ultime regioni, in verità, al voto segreto poteva ricorrersi solo su richiesta della maggioranza dei consiglieri. Sul punto, vedi L. PALADIN, *Diritto regionale*, Sesta edizione interamente riveduta, Padova, 1997, p. 300 s.

³ Gli Statuti di Veneto, Liguria, Marche, Molise e Campania prevedevano l'elezione simultanea del Presidente e degli altri membri della Giunta. Nelle altre regioni si procedeva prima all'elezione del Presidente e poi a quella (unitaria) degli assessori, salva – talora – l'eventuale decadenza del Presidente nell'ipotesi che non fosse approvata dal Consiglio la lista di assessori a lui collegata. Sul punto, vedi L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 307.

⁴ Era il caso di Lombardia, Puglia e Basilicata (L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 307 s.).

⁵ Per la descrizione degli assetti di governo delle Regioni italiane prima della stagione delle riforme, si veda, nuovamente L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 289 ss.

⁶ Sulla forma di governo regionale precedente le riforme, v.: C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale* in A. BARBERA – L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 223 ss. Rinvia "un'impronta consociativa" nei vecchi Statuti regionali A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 58.

Sulla base dei dati riassunti nella Tabella in calce al primo paragrafo, le legislature dal 1970 al 1995 si sono comunque tutte concluse alla loro scadenza naturale quinquennale (senza, dunque scioglimenti). I Presidenti regionali, invece, hanno governato in media per 39 mesi ciascuno e le giunte regionali hanno registrato una durata media di 26 mesi. Nella gran parte delle Regioni la durata media delle giunte si è attestata tra 23 e 33 mesi: spiccano per instabilità la Campania con 15 mesi di media e il Lazio, con 20, mentre particolarmente stabili sono invece risultate la Basilicata, con 50 mesi di durata media, nonché Toscana e Marche con 38.

È comunque interessante sottolineare che la forma di governo parlamentare a tendenza assembleare delle Regioni dal 1970 al 1995 non ha impedito che la durata media di ciascuna giunta, appena superiore ai due anni, fosse comunque nettamente superiore rispetto alla durata media dei governi nazionali che, nel periodo tra il 1948 e il 1994, quando alla forma di governo parlamentare descritta dalla Costituzione era accompagnata una legislazione elettorale di tipo proporzionale, hanno registrato una durata media di 14 mesi, anche se ciascun Presidente del Consiglio ha governato mediamente per 28 mesi (ancorché non ininterrotti), e le legislature sono durate mediamente 51 mesi⁷.

3. La forma di governo con indicazione elettorale del presidente e la regola *simul...simul* per il primo biennio della legislatura (1995-2000)

La testé sintetizzata forma di governo regionale cambia a seguito della svolta degli anni '90 che, a livello degli enti locali, aveva portato all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia. A ciò si era pervenuti con l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, ancora vigente per i comuni, che assicurava alle liste che appoggiano il Sindaco o il Presidente della Provincia eletto, al primo o al secondo turno, la maggioranza assoluta dei seggi consiliari. A livello statale, si era nel contempo introdotto un sistema elettorale prevalentemente uninominale maggioritario (a un solo turno) per l'elezione delle Camere.

In sintonia con questo indirizzo generale (opportunamente diversificato nella sua configurazione a seconda dei livelli istituzionali), venne riformato dunque anche il sistema di elezione dei Consigli regionali, introducendo un meccanismo di indicazione da parte degli elettori del Presidente della Giunta. La legge elettorale 23 febbraio 1995, n. 43, prevede infatti che il vecchio sistema elettorale proporzionale fino ad allora utilizzato continuasse ad operare solamente per i

⁷ Infatti, le ultime sei legislature del periodo 1948/1994, su un totale di undici, si sono tutte interrotte anticipatamente, ancorché generalmente di un solo anno. La VII legislatura durò però solo tre anni, dal 1976 al 1979, e XI legislatura appena due anni, dal 1992 al 1994.

quattro quinti dei seggi del Consiglio regionale. Il restante quinto veniva assegnato in modo da assicurare alla coalizione di liste vincente almeno il 55% dei seggi consiliari. Per garantire questo effetto, peraltro, si prevedeva di aumentare il numero dei consiglieri regionali componenti l'organo, nel caso in cui il quinto di seggi destinato al premio di maggioranza non si fosse rivelato sufficiente. Questo quinto di consiglieri veniva tratto da liste regionali di coalizione⁸; il nome del capolista di queste liste regionali era riportato sulla scheda elettorale a fianco delle diverse liste provinciali rappresentative delle forze politiche che costituivano la coalizione.

I capilista regionali non venivano automaticamente eletti Presidenti della Regione, stanti le immutate previsioni costituzionali che attribuivano al Consiglio il potere di elezione del Presidente. Tuttavia, ognuno di essi, ad esito delle elezioni del 1995, venne in effetti eletto Presidente dall'organo consiliare. Si trattava, quindi, di una candidatura *de facto*, provocata dal comparire del nome del candidato sulla scheda elettorale, che costituiva per il Consiglio una indicazione politica ma non un obbligo giuridico a proporre alla carica di Presidente il candidato risultato vincitore. Il vincolo politico derivante dalla comune indicazione di tale nome da parte dei componenti la coalizione vincente, cui era assicurata la maggioranza grazie ai seggi in premio, risultava però sufficiente a far sì che i Consigli regionali neo-eletti, composti appunto in modo tale da conferire un'ampia maggioranza alla coalizione riunita attorno al candidato "indicato" dagli elettori, provvedessero senza eccezioni ad eleggere quest'ultimo al vertice dell'esecutivo regionale.

Come già anticipato, l'elezione del candidato *de facto* a presidente della Giunta, peraltro, era giuridicamente stabilizzata, o quanto meno rafforzata, da una specifica previsione della riforma elettorale del 1995, la quale disponeva che, «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» (art. 8).

In effetti, nessuna delle 15 regioni ordinarie conobbe una crisi nel primo biennio di applicazione della nuova disciplina, quando avrebbe operato la riduzione della durata in carica del Consiglio in caso di crisi del rapporto fiduciario con il Presidente⁹. Scaduto il biennio, tuttavia, per motivi politici, in tre Regioni si assistette a un cambio (in due casi ripetuto) di Presidente e di

⁸ Nell'ipotesi in cui si avesse dovuto far ricorso ad ulteriori seggi rispetto a quelli assegnati al Consiglio, essi sarebbero stati tratti dalle liste provinciali delle forze politiche di maggioranza.

⁹ Invero, la Regione Emilia Romagna conobbe le dimissioni del Presidente Bersani a causa dell'incompatibilità derivata dalla sua nomina a ministro nel I Governo Prodi. In tal caso, non senza critiche e polemiche, si ritenne non applicabile l'art. 8 della legge elettorale, che veniva all'uopo confinato nella sua operatività al solo caso di sfiducia consiliare. Le dimissioni del Presidente non erano infatti la conseguenza o l'anticipazione di una crisi nel rapporto di fiducia con l'organo consiliare, ma l'espressione di una opzione per l'incarico di ministro.

maggioranza: si tratta delle Regioni Molise¹⁰, Campania¹¹ e Calabria¹². È un dato interessante, perché sembra attestare che il sistema di indicazione del presidente della Regione opera esattamente come quello elettivo finché è accompagnato dalla regola *simul stabunt, simul cadent*. Quando la regola dello scioglimento anticipato in caso di crisi non si applicava, viceversa, l'indicazione degli elettori sembra non avere avuto una particolare efficacia stabilizzante delle giunte regionali.

Sulla base della Tabella in calce al primo paragrafo, i Presidenti in carica durante la legislatura che ha conosciuto questa forma di governo hanno governato mediamente per 41 mesi e le loro giunte sono rimaste in carica per 36 mesi, un tempo certamente più lungo dei 26 mesi di durata media nel periodo precedente. Tuttavia – se si considera che nei primi due anni della VI legislatura operava sostanzialmente il meccanismo *simul stabunt, simul cadent* e che dunque nessuna crisi di giunta si è verificata in quel periodo – si può seriamente dubitare circa l'effetto stabilizzante della sola “indicazione” elettorale del Presidente, specie quando essa opera in mancanza del meccanismo che impone l'automatico scioglimento del Consiglio in caso di crisi del rapporto fiduciario.

4. La forma di governo pseudoparlamentare: elezione diretta del Presidente e *simul...simul* (dal 2000 in poi)

Con la legge cost. 1/99 si è costituzionalizzata, ancorché in via cedevole e transitoria, l'elezione diretta del Presidente della Regione, il quale può essere sfiduciato dal Consiglio soltanto a pena di scioglimento dello stesso: è il cosiddetto meccanismo *simul stabunt, simul cadent*. Infatti, il nuovo art. 122 Cost. prevede che «il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta». Inoltre, il nuovo art. 126 Cost. prevede che «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio».

¹⁰ Il Presidente “indicato” Venezia, di centrosinistra, nel 1998 veniva scalzato dal Consigliere di centrodestra Iorio, a sua volta sostituito dal primo, che nel 1999 tornava Presidente.

¹¹ Nel 1999 il Presidente di centrodestra Rampelli veniva sostituito con il consigliere di centrosinistra Losco.

¹² Nel 1988 il Presidente di centrodestra Nisticò veniva sostituito con altro Presidente di centrodestra (Caligiuri), a sua volta sostituito nel 1999 dal Presidente di centrosinistra Meduri.

A prescindere dalla riconduzione di tale formula ad uno dei tradizionali modelli di forma di governo¹³, non c'è dubbio che il sistema adottato ha prodotto un sostanziale rafforzamento dell'esecutivo ed un contestuale indebolimento delle assemblee legislative regionali¹⁴.

La forma di governo introdotta in Costituzione in via transitoria si accompagnava però all'attribuzione alle Regioni della nuova potestà statutaria in materia di forma di governo¹⁵. Le Regioni, pertanto, venivano abilitate a derogare alla forma di governo standard, prevista dalle nuove disposizioni costituzionali, dotandosi all'uopo di nuovi Statuti. La legge costituzionale n. 1 del 1999, infatti, modifica l'art 123 Cost., prevedendo che «ciascuna regione ha uno statuto, che in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento».

Da subito la dottrina si è posta il problema della reale ampiezza di tale potestà statutaria, focalizzandosi, peraltro, sulle possibilità di fuoriuscita o di elusione del principio *simul stabunt, simul cadent*. Tuttavia, il nuovo assetto costituzionale è stato inteso, anche ad opera della giurisprudenza della Corte costituzionale, nel senso che, una volta confermata dai nuovi Statuti la c.d. forma di governo standard, ossia l'elezione diretta del Presidente ai sensi dell'art. 122

¹³ Il modello della forma regionale standard o transitoria è stato ricondotto da alcuni a quello presidenziale (enfaticamente l'elezione diretta dell'Esecutivo), da altri a quello parlamentare (sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio), da altri ancora a quello semipresidenziale, mentre «Non mancano, poi, etichette ad effetto ("forma di governo a reciproco ostaggio" ovvero "fondata sul reciproco ricatto", "forma di governo neo-presidenziale", "semiparlamentare", "forma di governo neo-parlamentare [o semi-presidenziale] impura": ecc.)», come sottolinea C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 84. L'Autore a sua volta propone la definizione di «governo di legislatura con premier elettivo», che sembra rimandare a quella elaborata a suo tempo dal "Gruppo di Milano", sulla base di un modello elaborato dal Club Jean Mulin per un «gouvernement de législature élu au suffrage universel» (si veda S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in "governo di legislatura"*, in *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano 1983, p. 392 e ss.) e in qualche modo ripresa da A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Dem. Dir.*, 1990, p. 43 e ss. (ma v. anche G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari 1997, p. 223 e ss.). Parla di forma di governo «neopresidenziale» E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 109. Sulla nuova forma di governo regionale, v. anche: A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quad. cost.* 1999, p. 572 e ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, p. 563 e ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 501 e ss.; G. ROLLA, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in *Prime note*, 2000, p. 26 e ss.; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999, p. 1067 e ss.; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Pol. dir.*, 2000, p. 203 e ss.

¹⁴ L'opinione è assolutamente condivisa in dottrina. Tra gli altri, v. E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 108.

¹⁵ L'inserimento in un testo normativo di una categoria la cui natura e utilità è spiccatamente dottrinale è stata criticata in dottrina. Ad es. v. C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 89, e A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 60, per il quale «Non esiste un concetto predeterminato di "forma di governo" [...] che è un concetto giuridico-teoretico, non giuridico-donnatico».

Cost., se ne doveva desumere anche l'inderogabilità della previsione di cui all'art. 126 Cost., ossia l'operatività del principio *simul stabunt, simul cadent*.

In sostanza, quindi, la nuova autonomia statutaria in materia di forma di governo avrebbe certamente consentito alle Regioni di tornare a una forma di governo di tipo parlamentare, senza elezione diretta del Presidente. Non sarebbe tuttavia possibile, però, l'adozione di una forma di governo di tipo presidenziale, perché il nuovo testo costituzionale impone, ex art. 126, che, in caso di scelta statutaria di un sistema con elezione diretta del Presidente, si debba altresì prevedere: a) la possibilità del Consiglio di sfiduciare il Presidente determinandone la decadenza; b) lo scioglimento del Consiglio a seguito della morte, delle dimissioni e della decadenza dello stesso Presidente. L'associazione di queste previsioni, che realizzano un sistema di reciproca dipendenza dei due organi nella loro permanenza in carica, non è evidentemente compatibile con la separazione dei poteri che la forma di governo propriamente presidenziale richiede.

Così, una volta stabilita la diretta elettività del Presidente, la fuoriuscita da una forma di governo pseudoparlamentare risultava costituzionalmente impossibile. Del resto, è davvero difficile che, una volta scelta l'elezione diretta del Presidente in un contesto in cui difetta una rigida separazione degli organi e della loro legittimazione, si possa immaginare che il Consiglio possa revocare il Presidente e nominarne uno di proprio gradimento, a prescindere da un nuovo ricorso a elezioni popolari del vertice dell'esecutivo.

Ne è conseguito il fallimento dell'unico¹⁶ – invero per certi versi bizzarro – tentativo consiliare di superare la c.d. forma di governo standard. Si tratta del tentativo del Consiglio regionale calabrese: il testo dello Statuto approvato dalla Regione Calabria, in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003, prevedeva l'elezione a suffragio popolare e diretto del Presidente e del Vice Presidente della Giunta ma la loro necessaria successiva designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta, a meno di un automatico scioglimento del Consiglio stesso. Era previsto, inoltre, che il Vice Presidente subentrasse nella carica al Presidente in caso di sue dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione o morte. In tali ipotesi non si sarebbe verificato lo scioglimento del

¹⁶ Per la verità, si dovrebbe dar conto anche del tentativo del Friuli Venezia Giulia, ma siamo nel campo delle regioni a Statuto speciale. In ogni caso, quel tentativo di superamento della forma di governo con elezione diretta del Presidente della Regione non aveva successo a seguito dell'esito negativo del referendum sul progetto di legge statutaria. Sul tentativo friulano, v. A. FERRARA, *Procedimenti per l'approvazione degli statuti regionali nonché delle leggi statutarie delle regioni a statuto speciale e province autonome*, in ISSIRFA, *Rapporto sulla legislazione 2003*, tratto dal sito internet <http://www.issirfa.cnr.it/1192,1018.html>, e S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto della riforma delle regole*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 75 e ss.

Consiglio, nonostante che la regola costituzionale *simul stabunt, simul cadent* sembri, anche *prima facie*¹⁷, derogabile solo allorché a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dall'elezione del Presidente a suffragio universale e diretto¹⁸. Si sarebbe verificato, peraltro, un peculiare squilibrio, per cui mentre il Presidente eletto avrebbe potuto essere destituito dal Consiglio, il Vice che gli sarebbe subentrato non avrebbe invece dovuto temere questa eventualità, perché, in caso di sfiducia, si sarebbe determinato lo scioglimento del Consiglio. Non destò sorprese, pertanto, la sent. n. 2/2004, con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie in parola¹⁹.

Dunque, i nuovi Statuti regionali hanno infine tutti confermato il sistema dell'elezione diretta unita alla regola *simul stabunt, simul cadent*, ancorché da molti ritenuta quantomeno

¹⁷ Peraltro, già in precedenza, la Regione Marche, con la deliberazione statutaria del 24 luglio 2001, aveva cercato di attenuare la forma di governo c.d. standard, in casi per la verità assai marginali, ma ugualmente era incorsa nella censura della Corte costituzionale. Con la sent. n. 304 del 2002, in particolare, la Corte costituzionale aveva risolto il dilemma circa la possibilità di modifiche parziali degli statuti regionali in vigore all'epoca della riforma, accogliendo il ricorso dello Stato contro la deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001, dalla Regione Marche. La tesi era già stata sostenuta in dottrina, tra gli altri, da: B. CARAVITA, *Gravi questioni di interpretazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione "provoca", il Governo chiama, la Corte risponderà?*, in www.federalismi.it; P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni "frammenti" di un mosaico da completare*, in *le Regioni*, n. 6/2002, p. 1487 ss.; M. GORLANI, *Esercizio della potestà statutaria regionale attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in www.forumcostituzionale.it, 2001. Per voci contrarie in dottrina, v. A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti tra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *le Regioni*, n. 3/2001, p. 479.

¹⁸ Proprio per questo la dottrina sollevava forti dubbi circa la legittimità costituzionale della soluzione prescelta dalla Regione Calabria, come testimoniato da numerosi interventi: E. BALBONI, *Annotazioni sul «caso Calabria»: l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, p. 773 e ss.; A. GIORGIS, *Lo statuto della Regione Calabria. Il Presidente della Giunta e la potestà regolamentare*, in *Quaderni di storia contemporanea*, 2004 (34), p. 138 e ss.; C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione, né eluderla*, in *le Regioni*, n. 6/2002, p. 1462 e ss.; M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*; A. RUGGERI, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili «modelli» e sulle loro complessive carenze alla luce delle indicazioni date da una bozza di Statuto della Regione Calabria)*; S. GAMBINO, *Alcune riflessioni sulla bozza di Statuto della Regione Calabria*; G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*; M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto calabrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del 'formalismo' dei giuristi*; G. GUZZETTA, *Ancora sullo statuto calabrese: una risposta a Volpi*; S. GAMBINO, *Statuti regionali e 'armonia' con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese*; M. VOLPI, *Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese*; 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)*, tutti in federalismi.it.

¹⁹ In merito alla sentenza, in particolare, v. E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 467 e ss.; R. BIN, *Autonomia statutaria e «spirito della Costituzione»*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 419 e ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *le Regioni*, n. 4/2004, p. 909 e ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *le Regioni*, n. 4/2004, p. 920 e ss.; M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l'applicabilità della regola del simul-simul*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 415 e ss.; S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 463 e ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra «chiusure» del giudice costituzionale, «incertezze» degli statuenti regionali e «serrato» confronto nella dottrina)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 343 e ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004 p. 435 e ss.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i «paletti» della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 377 e ss.; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell'autonomia statutaria regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2-3/2004, p. 399 e ss.

eccessivamente rigida²⁰ e prodromica di un progressivo svilimento della funzione di controllo politico dei consigli, che possono costringere alle dimissioni gli esecutivi, solo pagando il prezzo pesante del proprio scioglimento²¹.

Confermato da tutti i Consigli regionali l'impianto della forma di governo c.d. standard, che da transitoria diveniva dunque definitiva, le Regioni hanno sostanzialmente rinunciato ad incidervi anche attraverso la nuova competenza legislativa in materia elettorale. Pur essendo per lo più intervenute sulla legislazione elettorale introdotta dallo Stato nel 1995, la totalità delle Regioni ne ha sostanzialmente confermato l'impianto. Tutte, infatti, si sono limitate a modifiche parziali, che non alterano il meccanismo fondamentale introdotto nel 1995, ossia un sistema proporzionale con un premio di maggioranza per le liste che appoggiano il candidato presidente eletto. Le modifiche, infatti, hanno per lo più provveduto – in verità opportunamente – a rendere più razionale il funzionamento del premio di maggioranza²² e all'abolizione dei c.d. listini bloccati da cui venivano tratti i seggi per l'attribuzione del premio di maggioranza. Esso, però, è stato confermato nella sua entità, ancorché i relativi seggi vengano ora ricavati per lo più dai candidati nelle liste provinciali.

²⁰ Per la verità, il modello in questione, è stato criticato anche per la ragione opposta, ossia per la sua eccessiva flessibilità, dal momento che consente una «trasformazione della maggioranza politica in costanza del medesimo Presidente» (E. COLARULLO, *Dalla riforma dello Statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del Consiglio, la programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, p. 115).

²¹ In questo senso, v.: P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, cit., p. 106; F. PALLANTE, *Gli statuti delle regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, p. 629; G.U. RESCIGNO, *Sul progetto di Statuto della Regione Toscana*, Firenze, 18 giugno 2004, p. 3 (dattil.), secondo cui: «una assemblea che sa di poter essere sciolta in ogni momento se osa opporsi al capo dell'esecutivo, il quale dispone dell'arma delle dimissioni e del conseguente scioglimento del Consiglio, deve essere composta da veri martiri, o costretta da eventi assolutamente eccezionali, per indursi al suo suicidio pur di raggiungere la rimozione del capo dell'esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale» (riportato in G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, cit., p. 707). Invero, il modello introdotto dalla riforma costituzionale era criticato anche sotto altri aspetti. Alcuni autori, infatti, sottolineavano l'eccessiva rigidità della regola del *simul stabunt, simul cadent*, da applicarsi anche nei casi di morte, rimozione e impedimento dei presidenti eletti. Si tratta di un difetto rilevato anche dai sostenitori della nuova forma di governo regionale, come R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Regioni*, n. 6/2003, p. 1000, e C. FUSARO, *Il «premierato regionale» nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, p. 139.

²² La l. 17 febbraio 1968, n. 108, come modificata e integrata dalla l. 23 febbraio 1995, n. 43, prevedeva un premio di maggioranza non proporzionale ai voti raccolti dalla coalizione. In effetti, l'assegnazione dei seggi nel collegio maggioritario regionale avveniva rigidamente attribuendo alla lista regionale vincente o il 10% dei seggi (se le liste provinciali ad essa collegata avevano già superato il 50% dei seggi del Consiglio) o il 20% (se le liste provinciali non avevano superato tale quota). Così, se le liste provinciali avessero ottenuto, per esempio, il 49% dei seggi, avrebbero conseguito un premio del 20%, portandosi al 69%; se avessero invece ottenuto il 51%, avrebbero conseguito un premio del 10%, portandosi complessivamente al 61% dei seggi del Consiglio. Pertanto, paradossalmente alle liste di maggioranza non conveniva vincere "troppo", perché altrimenti avrebbero ottenuto meno seggi. Peraltro, i candidati nella seconda metà del listino, per essere eletti, dovevano sperare (e far sì) che le liste provinciali collegate non ottenessero troppi seggi.

In verità, l'unico intervento di rilievo in materia di rapporto tra funzionamento della forma di governo e legislazione elettorale si deve al decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che, nell'ambito della competenza statale del coordinamento della finanza pubblica, fissava un tetto al numero dei consiglieri regionali. Tale disposizione finiva per rendere inoperativo il meccanismo della legge elettorale che consentiva l'incremento dei consiglieri regionali nei casi in cui i seggi destinati a premio di maggioranza, pari – come già riferito – al 20% del totale, non si fossero rivelati sufficienti a garantire al Presidente eletto una maggioranza di consiglieri a sé collegati. Tale meccanismo, in verità, non operava in tutte le Regioni, perché sostituito da altro capace di assicurare al Presidente eletto una maggioranza di consiglieri senza mai ricorrere all'incremento del loro numero²³. In alcune Regioni, tuttavia, il meccanismo originariamente previsto dalla legge del 1995 non era stato modificato. Così, a seguito della nuova previsione di un “tetto” al numero dei consiglieri, si poteva verificare il caso di un Presidente eletto senza che potesse godere dell'appoggio della maggioranza dei seggi (quando il numero dei seggi delle liste collegate, unito a quelli ottenuti quali premio, pari al 20% dei seggi, fossero inferiori alla maggioranza dei seggi consiliari). L'ipotesi, si è verificata nelle elezioni del Lazio del 2018, vinte dal Presidente Zingaretti con meno di un terzo dei voti, cui la legislazione elettorale assicurò solo (si fa per dire) 25 seggi su 51 (ivi incluso il Presidente). Ciononostante, il Presidente eletto portò a termine la legislatura senza particolari problemi. La circostanza è significativa, perché sembrerebbe attestare che l'elemento più rilevante al fine della stabilizzazione del Governo regionale non sia in effetti l'assicurazione al Presidente della maggioranza consiliare da parte della legislazione elettorale, bensì proprio la regola *simul, simul*, che evita la messa in discussione del Presidente, perché lo scioglimento del Consiglio, che ne conseguirebbe, si è rivelato un forte deterrente. La valutazione sembrerebbe in effetti confermata dagli esiti elettorali delle elezioni siciliane del 2012, per quanto si tratti di una regione a statuto speciale che esula, in sé e per sé, dalla presente ricostruzione, ma può essere considerata a questo specifico fine. In tal caso il Presidente Crocetta vinse con solo il 30% dei voti e la sua coalizione ottenne dunque 40 seggi su 91. Ciononostante, anche il Presidente Crocetta riuscì a portare a termine la legislatura, nonostante turbolenze politiche accesiissime anche all'interno della sua stessa coalizione (tanto che le nomine assessorili nel quinquennio saranno ben 59²⁴) e continui cambi nella composizione della maggioranza.

²³ Al fine si perveniva con meccanismi simili a quelli operanti per assegnare il premio di maggioranza previsto nella legge elettorale per la Camera dei Deputati, come modificata nel 2005 (c.d. porcellum: legge n. 270 del 21 dicembre 2005).

²⁴ Fonte *wikipedia* alla voce *Rosario Crocetta*.

A prescindere da queste peculiarità, i dati desumibili dalla Tabella in calce al primo paragrafo attestano che la nuova forma di governo – con elezione diretta, operatività del principio *simul simul*, e legge elettorale con premio di maggioranza (quasi sempre) *majority assuring* – ha consolidato la stabilità di giunte e Presidenti regionali. La durata in carica media dei Presidenti è addirittura arrivata a ben 77 mesi: in tre Regioni (Veneto, Emilia Romagna e Toscana) si è attestata sui 10 anni, anche se in Calabria è stata inferiore ai quattro anni (47 mesi).

La stessa durata media delle giunte regionali si è largamente accresciuta, raggiungendo addirittura i 56 mesi, sfiorando la durata media della legislatura che è risultata di 57 mesi. Del resto, nella forma di governo standard è giuridicamente possibile una sola giunta per legislatura: il leggero sfasamento tra i due dati è unicamente dovuto, infatti, ai periodi in cui le giunte sono rimaste in carica per il solo disbrigo degli affari correnti in caso di dimissioni, decadenza o morte del Presidente.

L'unico elemento di parziale fragilità del sistema, con riguardo alla stabilità di governo in senso lato, sembra essere dato dalla durata delle legislature. Esse non erano mai state interrotte nei due periodi precedenti, ossia dal 1970 al 2000. Nel periodo in esame, invece, la legislatura media da 60 mesi si è ridotta – invero lievemente – a 57 mesi. Ciò è dovuto ad alcuni scioglimenti anticipati dei Consigli, in numero non trascurabile, nessuno dei quali provocato tuttavia da difficoltà politiche delle maggioranze a sostegno dei Presidenti: come risulta dalla nota in calce alla tabella, si tratta di ben 13 casi su 65 legislature nel complesso, come dire che una legislatura su cinque si interrompe anticipatamente per ragioni non politiche ma – semplificando un po' – per motivi attinenti alla persona del Presidente. In effetti, in tre casi si è trattato di annullamento delle elezioni, in due casi di incompatibilità sopravvenute, in un caso di decesso del Presidente. Negli altri casi, invero molto numerosi (sette), si è trattato di questioni giudiziarie, che hanno riguardato il Presidente eletto, le cui dimissioni hanno provocato lo scioglimento del Consiglio. I mesi di legislatura persa per scioglimenti anticipati del Consiglio sono ammontati a 253 (nel complesso, dunque, più di dieci anni) il che mette in luce come il meccanismo dell'elezione diretta e il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, finiscono per “personalizzare” la stabilità degli organi regionali, rivelando forme nuove di “instabilità istituzionale”²⁵.

²⁵ Si veda sul punto M. VOLPI, *Quale razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, contributo nell'ambito del Gruppo di studio di Astrid su *Riforme istituzionali: forma di governo e riforma elettorale*, coordinato da E. Cheli, C. Pinelli e S. Passigli, p. 4.

5. Osservazioni conclusive

Se l'obiettivo della riforma costituzionale del 1999 era quello della stabilità delle amministrazioni regionali, l'analisi dei dati statistici riferiti all'evoluzione delle diverse forme di governo conosciute dalle Regioni ordinarie indica senza dubbio che esso è stato ampiamente raggiunto. La durata media del mandato dei Presidenti regionali si è infatti accresciuto dai 39 mesi (non ininterrotti) registrati vigente la forma di governo parlamentare del primo periodo ai 41 della forma di governo intermedia (durata però una sola legislatura), fino a giungere a 77 nella forma di governo con elezione diretta del Presidente e piena operatività della regola *simul, simul*. Quanto al più significativo dato della durata delle giunte regionali, essa, da 26 mesi nella prima forma di governo si è allungata a 36 nella seconda, fino a raggiungere i 56 nella terza, realizzando così l'obiettivo del c.d. governo di legislatura.

Viceversa, il nuovo sistema ha reso più precarie le legislature regionali: una su cinque si è interrotta anticipatamente. Se si considerano poi le motivazioni dell'interruzione delle legislature, si deve constatare che esse attengono quasi esclusivamente a vicende personali del Presidente e non a ragioni di indirizzo politico, il che conferma che la funzione di controllo dei Consigli, nell'attuale assetto, risulta sostanzialmente svuotata. In sostanza, sembra se ne possa derivare che l'autoscioglimento del Consiglio collegato alla crisi del rapporto fiduciario con il Presidente e la Giunta è un prezzo effettivamente troppo elevato perché di fatto rende impossibile (o quanto meno arduo) l'esercizio – anche quando servirebbe – del controllo dell'organo rappresentativo su quello esecutivo: viene dunque di fatto paralizzato il meccanismo della responsabilità politica dell'esecutivo che è il nucleo essenziale del modello parlamentare.. Sulla sostanziale paralisi del controllo politico del Consiglio sul Presidente e sulla Giunta – come si dirà – incide anche la debolezza della legittimazione politica dei Consigli: la maggioranza dei consiglieri, in quanto eletti in funzione dell'elezione del Presidente, manca di un'autonoma legittimazione politico-rappresentativa da far valere nei suoi confronti.

Le caratteristiche salienti della forma di governo alla quale si è approdati, secondo il processo che si è storicamente inverte, sembrano essere sostanzialmente tre: 1) l'elezione diretta del Presidente; 2) l'adozione di sistemi elettorali con premio per le liste collegate al Presidente vincente, che garantiscono pressoché sempre al Presidente eletto di disporre del sostegno di un'ampia maggioranza nel Consiglio (sistemi elettorali *majority assuring*); 3) la regola *simul stabunt, simul cadent*.

Dei tre elementi caratterizzanti la nuova forma di governo, dall'analisi dell'evoluzione della forma di governo in concreto realizzatasi sembra potersi desumere che il più rilevante sia proprio la regola dell'automatico scioglimento del consiglio in caso di sfiducia, revoca, dimissioni o decesso del Presidente²⁶. A questa conclusione sembrerebbe potersi addivenire sulla base delle seguenti considerazioni:

- a) anche in mancanza di elezione diretta vera e propria del Presidente, come accadde durante la breve ma significativa esperienza tra il 1995 e il 2000, nessuna crisi di giunta si è realizzata nel periodo in cui la regola *simul, simul* era operante;
- b) nel periodo nel quale non era operante la regola *simul, simul*, come dal 1997 al 2000, e nonostante la “ratifica” da parte dei Consigli dei Presidenti “indicati” dagli elettori, che dunque potevano essere considerati a questi fini come sostanzialmente eletti, la stabilità delle maggioranze è stata minata piuttosto frequentemente da crisi politiche e sostituzione dei Presidenti e delle Giunte;
- c) negli anni successivi, anche nelle rarissime ipotesi in cui il premio in seggi assicurato alle liste di appoggio del Presidente eletto non è risultato sufficiente ad assicurargli una maggioranza consigliare, la presenza del meccanismo *simul, simul* ha ugualmente consentito al Presidente eletto di mantenere il suo incarico di guida del governo della regione per l'intera legislatura.

In sostanza, dunque, si può ipotizzare che l'elemento fondamentale della forma di governo regionale c.d. standard può essere individuato nella regola *simul stabunt aut simul cadent*, che lega indissolubilmente le sorti (la durata) del legislativo a quelle dell'esecutivo.

Questo legame inestricabile tra i due organi distingue radicalmente la forma di governo regionale dalle forme di governo presidenziali modellate sull'esempio statunitense. In quel contesto, infatti, il tratto saliente è esattamente opposto a quello che connota il meccanismo *simul simul*, perché in quella forma di governo vige in effetti un principio di reciproca incapacità dei due organi di incidere sull'esistenza dell'altro: le vicende che attengono al Presidente (o ai Governatori statali) non incidono sulla durata dei legislativi, e questi non possono incidere sulla permanenza in carica dei primi.

²⁶ In senso analogo, si veda P. PASQUINO, *Istituti di razionalizzazione del sistema parlamentare*, contributo elaborato nell'ambito del lavoro del gruppo di studio di Astrid su “Riforme istituzionali: forma di governo e riforma elettorale” (coord. E. Cheli, C. Pinelli e S. Passigli), in corso di pubblicazione su *Astrid Rassegna*, secondo cui, a prescindere dalla distinzione «fra l'elezione popolare diretta del premier e accordi informali o anche formali fra i partiti della coalizione [...] La questione dirimente è la possibilità per il parlamento di sfiduciare il primo ministro senza auto-dissolversi».

In quei sistemi, peraltro, all'indipendenza funzionale corrisponde una separata ed indipendente legittimazione strutturale: tanto il Presidente (e i Governatori statali) sono eletti separatamente dai parlamentari dei rispettivi livelli di governo, quanto questi ultimi sono eletti del tutto autonomamente dai primi. In quei contesti, infatti, nessuna regola elettorale garantisce al vertice dell'esecutivo eletto una maggioranza parlamentare. Ciò che, del resto, in quel sistema non è necessario ai fini della stabilità degli esecutivi, data l'incapacità delle assemblee di incidere sulla permanenza in carica degli esecutivi.

Si tratta di un assetto che non solo dà frequentemente adito ai c.d. *divided government*, ma che, soprattutto, non determina mai un indebolimento della legittimazione politica delle assemblee rappresentative rispetto agli esecutivi (anche quando si verifichi una consonanza politica tra la maggioranza delle assemblee e i Presidenti o Governatori eletti). Un conto, infatti, è adottare sistemi sulla base dei quali la quantità dei seggi di ciascuna forza politica e la legittimazione di buona parte dei consiglieri eletti dipende dalla performance elettorale del candidato presidente, altro conto è, all'opposto, rendere le due legittimazioni completamente separate. In questo secondo caso, infatti, non esistono rappresentanti eletti che devono la loro elezione all'elezione del Presidente, come nella forma di governo regionale da noi adottata. È ovvio che un siffatto meccanismo finisce per svuotare la legittimazione politica di organi la cui elezione si potrebbe a buon diritto qualificare come non completamente diretta (in quanto derivata – persino giuridicamente – da un pronunciamento degli elettori su un organo diverso, ossia quello esecutivo).

La stessa forma di governo assunta dalle Regioni in via transitoria, nella legislatura 1995-2000, assomiglia molto marcatamente a quella dell'ultimo periodo. Ciò che la distingue non è tanto la previsione dell'indicazione sulla scheda elettorale del candidato al vertice dell'esecutivo in luogo della elezione diretta del Presidente che sarà successivamente introdotta. Il vero tratto distintivo della forma di governo della legislatura 1995-2000 è l'operatività per soli due anni della regola *simul, simul*. Tant'è vero che, per il biennio di operatività della stessa, il funzionamento di quella forma di governo è del tutto analoga a quella con elezione diretta. Si potrebbe dire, anzi, che elezione diretta e indicazione sulla scheda elettorale non sembrano manifestare alcuna diversità sostanziale finché opera tanto la regola elettorale dell'assicurazione della maggioranza dei seggi al candidato indicato risultato vincente quanto il meccanismo *simul simul*. Quando invece quest'ultima regola non è prevista, il sistema dell'indicazione sulla scheda elettorale non regge, ed anzi espone il sistema ad una pericolosa tensione tra regole formali e legittimazione politica sostanziale.

Infatti, i cambi di maggioranza e di Presidente dopo il primo biennio della legislatura 1995-2000 risultavano certamente costituzionalmente ammissibili, perché la regola costituzionale era pur sempre quella della forma di governo parlamentare con elezione consiliare del presidente, non diversamente da quanto accadeva nel primo periodo individuato (1970-1995). Le regole elettorali prevedevano, invece, l'indicazione di un capolista comune a ogni coalizione e l'attribuzione alla coalizione vincente della maggioranza dei seggi consiliari. Con ciò, attraverso un artificio giuridico, venivano sovrarappresentate le liste di cui era composta la coalizione vincente e sottorappresentate quelle delle altre coalizioni. In sostanza, le regole elettorali avrebbero prodotto un'aspettativa di mantenimento del Presidente indicato dagli elettori e quantomeno della sua maggioranza anche scaduto il primo biennio, rendendo davvero deboli, quanto a legittimazione politica, le nuove maggioranze costitutesi successivamente, a seguito di una ricomposizione delle alleanze politiche tra i gruppi consiliari, la cui consistenza relativa era però stata determinata sulla base determinante delle diverse scelte previamente sottoposte agli elettori. Non può sorprendere dunque, che in quel regime transitorio, i cambi di maggioranza e di giunta, che si sono verificati dopo il primo biennio, hanno dato origine a polemiche non prive di qualche fondamento persino in termini – per quanto lati – di legittimità politico-costituzionale. Simili polemiche, viceversa, avevano un rilievo di mera opportunità politica nella forma di governo parlamentare precedente, nella quale la competizione elettorale avveniva sulla base di regole che determinavano la consistenza dei gruppi consiliari indipendentemente da ogni patto preelettorale circa l'individuazione di una leadership comune e di una specifica alleanza tra determinate forze politiche.

In conclusione sul punto, la forma di governo con indicazione sulla scheda elettorale del Presidente sembra, sulla base dell'esperienza regionale, funzionare sostanzialmente come quella con elezione diretta solo finché è garantita dalla previsione di un premio di maggioranza e dalla regola *simul, simul*. Di questa forma di governo condivide però anche i difetti in termini di squilibrio tra esecutivo e legislativo. Se, invece, essa non è associata alla garanzia della maggioranza e al meccanismo dell'automatico scioglimento, sembrerebbe del tutto sconsigliabile. Essa non sembra, infatti, evitare i difetti tipici delle degenerazioni del parlamentarismo, ma sembra introdurre una tensione pericolosa tra regole costituzionali e legittimazione sostanziale degli attori politici nel cambio dei Presidenti e delle Giunte.

Tornando alla forma di governo infine adottata dal 2000, si può concludere che essa ha certamente raggiunto l'obiettivo perseguito, ossia la stabilità degli esecutivi. Al fine si è però pervenuti con un sacrificio elevato delle capacità rappresentative e di controllo degli organi

legislativi, diversamente da quanto accade nei sistemi di tipo propriamente presidenziale. Nel contesto della forma di governo regionale le assemblee rappresentative sono fortemente indebolite nei confronti dell'esecutivo sul piano della legittimazione politica e rappresentativa fin dal loro momento genetico, perché la loro legittimazione non pare diretta ma derivata dalla contesa politica circa il Presidente, che, inevitabilmente, prende il sopravvento nelle consultazioni elettorali per il rinnovo contestuale e derivato dei due organi. Gli organi legislativi sono altresì indeboliti sul piano funzionale, perché l'operare della regola del *simul, simul* rende eccessivamente oneroso per i membri del Consiglio esercitare con determinazione le funzioni di controllo dell'esecutivo e la funzione legislativa (eventualmente anche in difformità dalle proposte dell'esecutivo) che dovrebbero essere, entrambe, proprie dell'organo consiliare. In effetti, essendo spuntata l'arma della sfiducia all'esecutivo e pendendo la minaccia delle dimissioni del Presidente in caso di deliberazioni consiliari a questo sgradite, gli spazi di autonoma determinazione dei Consigli regionali sembrano essersi eccessivamente atrofizzati.

Si tratta di una evoluzione della forma di governo che, pur raggiungendo l'agognata stabilità degli esecutivi, a ciò approda con un eccessivo sacrificio della capacità delle istituzioni regionali di fungere da strumento di partecipazione politico-democratica, visto che la partecipazione democratica richiede un rapporto tra elettori ed eletti che non può evidentemente esaurirsi nella scelta elettorale del capo dell'esecutivo e nella sua responsabilità politica nei confronti degli elettori da far valere al termine del (primo) mandato in caso di sua ricandidatura. Era questo uno degli obiettivi che avevano giustificato la scelta costituzionale per il superamento dello stato accentratore in favore dello stato regionale²⁷ e che era stato rilanciato al momento dell'istituzione effettiva delle Regioni. Forse anche per effetto di questa evoluzione della forma di governo l'esperienza storica delle Regioni italiane non è stata fino ad ora all'altezza di queste aspettative e ha conosciuto una accentuazione delle caratteristiche della Regione di ente amministrativo, piuttosto che svilupparne le potenzialità partecipative in vista di un rafforzamento della democrazia italiana. La forma di governo infine assunta dalle Regioni italiane sembra essere funzionale a questo processo di deragliamento delle Regioni dalle originarie finalità e potenzialità²⁸. Le Regioni hanno finito così con concorrere e competere con gli enti locali

²⁷ Come ricorda anche G. GARDINI, *La (prevalente) fisionomia amministrativa delle Regioni*, contributo nell'ambito del Gruppo Astrid Regionalismo differenziato, 13 luglio 2023, in corso di pubblicazione su *Astrid Rassegna*, spec. n. 3. In particolare, E. BALBONI, nel suo contributo al Gruppo Astrid rammenta che lo stesso Valerio Onida affidava alle Regioni il compito di farsi strumento del fine «rappresentato dal progresso della democrazia in senso sostanziale».

²⁸ La medesima conclusione è tratta anche da G. GARDINI, *La (prevalente) fisionomia amministrativa delle Regioni*, cit., pagina finale.

nell'esercizio delle funzioni amministrative sul territorio, non a caso assumendo una forma di governo sostanzialmente assimilabile a quella dei Comuni grandi e medi. Ma nei Comuni questa forma di governo non è associata all'esercizio di poteri legislativi e non impedisce, date le più "raccolte" dimensioni della comunità cittadina, il funzionamento di meccanismi di partecipazione democratica abbastanza efficace (ancorché anche qui emerga un indebolimento della legittimazione democratica dei Consigli), ciò che ne giustifica una valutazione non negativa. Per le Regioni, ove queste condizioni invece non ricorrono, sembra lecito concludere che la questione della loro forma di governo non può oggi essere esclusa da una analisi e una valutazione problematica sui risultati dell'esperienza regionale e sulle prospettive future del regionalismo italiano.