

LE FONTI DELLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE

CAMILLA BUZZACCHI

(Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico,
Università degli Studi di Milano-Bicocca,
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia)

Data di pubblicazione: 28 settembre 2026

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

CAMILLA BUZZACCHI*

Le fonti della forma di governo regionale**

Abstract (It.): *l'indagine si rivolge alle fonti sulle quali poggia la forma di governo regionale, per valutare in che misura esse abbiano consentito il conseguimento di tre finalità, quelle che hanno connotato gli interventi di riforma del 1999 e del 2001: gli obiettivi della separazione tra Consiglio e Giunta, della legittimazione popolare del presidente della Giunta, e infine della stabilità possono essere affrontati a partire dalla giurisprudenza costituzionale, dagli statuti, dalle leggi regionali e anche statali, che hanno contribuito in maniera decisiva al consolidamento dell'impronta presidenzialistica.*

Abstract (En.): *the study regards the extent to which the sources underpinning the regional form of government have enabled the achievement of three objectives – those that characterized the reform measures of 1999 and 2001: the objectives of separating the Regional Council from the Regional Executive, ensuring the popular legitimacy of the President of the Regional Executive, and finally ensuring stability can be addressed through constitutional jurisprudence, regional statutes, and both regional and national laws.*

Parole chiave: *forma di governo, giurisprudenza costituzionale, statuto, legge elettorale, referendum.*

Keywords: *form of government, constitutional case law, statute, electoral law, referendum.*

* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia.

** Il saggio costituisce la versione riveduta e aggiornata della relazione tenuta al Convegno di *Diritti regionali* su *La forma di governo regionale nella forma di Stato nazionale*, Consiglio regionale della Puglia, Bari, 20 febbraio 2026.

SOMMARIO: 1. La politicità degli enti regionali. – 2. Il modello costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale. – 3. L’ambito di competenza dello Statuto. – 4. La materia elettorale riservata alla legislazione regionale. – 5. L’assetto della Giunta e il rapporto con il Consiglio. – 6. Fonti ed elementi identitari della forma di governo. – 7. La partecipazione popolare nelle fonti regionali. – 8. Lo sbilanciamento delle fonti regionali a favore della verticalizzazione della forma di governo.

1. La politicità degli enti regionali

L’impianto al quale si rivolge la riflessione è quello costituito dall’«insieme delle regole giuridiche dei rapporti fra i poteri e organi costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica»¹: si tratta del concetto di «forma di governo» che può ritenersi applicabile a molteplici livelli istituzionali. L’interrogativo è se tra questi rientri quello delle istituzioni regionali, e se le stesse abbiano libertà di decisione circa il modello da recepire, o se piuttosto si debba ragionare circa la preferibilità di una scelta omogenea, salvo differenziazioni di secondaria portata. La «preferibilità» è da collegare all’esigenza che la struttura istituzionale sia capace di «buon governo», e a partire da questa prospettiva finalistica vanno valutate due opzioni: anzitutto ci si domanda se le Regioni abbiano una determinata forma di governo, e secondariamente se vi siano spazi più o meno ampi di libera conformazione della medesima.

Alla luce dell’esperienza di decenni di regionalismo, diversificate possono essere le osservazioni da formulare circa la riconoscibilità, in capo a questi enti, di una propria forma di governo. Da un lato, riprendendo la definizione di apertura, si può ritenere che a pieno titolo esse devono ritenersi caratterizzate da una peculiare forma di governo, trovandosi dotate di «poteri e organi

¹ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III (2009), 540.

costituzionali titolari di attribuzioni decisionali di natura politica»: la Costituzione qualifica, infatti, gli enti regionali come entità connotate di una dimensione politica, che si aggiunge alla loro natura amministrativa, e si potrebbe ripercorrere il lavoro avvenuto in Assemblea costituente e il dibattito che ha caratterizzato questa scelta. A esso occorre effettuare il rinvio, senza poter ora ricostruire gli sviluppi della nascita delle Regioni come istituzioni contrassegnate da una specifica politicità. L'elemento della politicità si dà per presupposto alla luce degli intenti alla base del modello dello Stato regionale², e delle pronunce della Corte – valga la sent. 372/2004 che richiama «il ruolo delle Regioni di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività» – mentre non appare forse del tutto una certezza alla luce dell'esperienza più recente del regionalismo, nella quale è prevalso il ruolo amministrativo delle stesse: in ogni caso si ritiene di poter risolvere positivamente l'interrogativo rispetto alla prima domanda. Infatti, non solo queste istituzioni presentano una peculiare forma di governo ma si potrebbe evidenziare che l'ingresso della nozione di «forma di governo» nella Costituzione si deve proprio a riforme che hanno interessato il livello regionale, e delle autonomie più in generale. Le due revisioni costituzionali del 1999 e del 2001 hanno inserito nel Titolo V la nozione di «forma di governo», e così facendo

² Si rinvia a S. MAGAGNOLI, *Autonomie locali e regioni nei lavori per l'elaborazione della Costituzione*, in S. MAGAGNOLI, E. MANA, L. CONTE (a cura di), *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, Bologna 1998, 11 ss.; U. DE SIERVO in *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in ISSIRFA, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012, 51 ss.; ID., *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, 4/2012, 755 ss.

Sia consentito rinviare anche a C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto*, in C. CARUSO, F. CORTESE, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano 2018, 226 ss.

per la prima volta la Carta fondamentale ha espressamente operato il riconoscimento di questo concetto.

Per risolvere il secondo quesito, ovvero in quale misura la forma di governo sia nella disponibilità della determinazione delle Regioni, la strada che qui si percorre è quella fondata sulle fonti, che definiscono il modello dei rapporti tra organi in queste istituzioni: è così possibile stabilire quali equilibri siano previsti tra gli organi, e la qualità dei rapporti tra i medesimi³. Si tratta in primo luogo di stabilire quale sia il disegno fissato dalla Costituzione, la cui comprensione passa prevalentemente attraverso l'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale. La giurisprudenza di questo giudice è stata, infatti, fondamentale per cogliere il grado di autonomia che la formulazione del Titolo V revisionato apre in merito alla struttura di governo.

La giurisprudenza che si è occupata di statuti, nonché di leggi regionali e nazionali in materia di elezioni degli organi è quella più direttamente incidente, ma alcune altre decisioni relative ad aspetti dell'organizzazione regionale hanno avuto la capacità di concorrere a fissare elementi della forma di governo. In particolare, l'esame delle fonti può essere prezioso per valutare quanto le medesime abbiano contribuito a conseguire quelli che sono stati additati come gli obiettivi che maggiormente hanno qualificato la revisione.

Tali obiettivi, nella narrazione che ha accompagnato la stagione delle varie riforme – dall'elezione del Sindaco alla riforma del Titolo V –, possono essere sintetizzati e ricondotti ai seguenti tre: la separazione tra Consiglio e Giunta, che può essere tradotta anche in termini di separazione tra politica e amministrazione; la legittimazione popolare del Presidente della Giunta; infine, la stabilità. Queste tre finalità sembrano contraddistinguere in maniera preponderante il passaggio riformistico di tutti gli anni '90, partendo dalla

³ Il lavoro di E. ROSSI (a cura di), *Le fonti del diritto nei nuovi Statuti regionali*, Padova 2007, ha costituito un primo studio generale sul tema delle fonti.

riforma del sistema elettorale nazionale e degli enti locali del 1993⁴: la tendenza ad accogliere l'impostazione maggioritaria e a investire sul rapporto diretto tra il vertice delle amministrazioni e il popolo dei loro territori è culminata nelle leggi costituzionali a cavallo del millennio, che hanno segnato la manifestazione di un particolare favore nei confronti di una forma di governo all'insegna di una direzione forte e ispirata a una decisa personalizzazione. L'obiettivo della presente indagine è evidenziare come le diverse fonti si sono mosse nella direzione di assecondare queste finalità, o invece di contenerle: l'attore che più degli altri ha concorso a conformare le relazioni tra organi all'interno del sistema regionale è stata la Corte costituzionale, ma alle sue decisioni possono aggiungersi vari atti normativi, dai quali la forma di governo regionale è risultata plasmata.

L'esame delle diverse fonti intende rivolgersi agli istituti e alle soluzioni che hanno accompagnato il conseguimento del traguardo di una forma di governo sbilanciata sulla figura del Presidente e di una sua presa energica su tutto il sistema amministrativo del territorio: secondo la visione che per anni è sembrata l'elemento distintivo dello sviluppo riformistico. L'evoluzione è pervenuta al punto di far transitare nell'opinione pubblica la convinzione che solo la permanenza di alcune figure di presidenti – ci si rifiuta qui di usare il termine di «governatore», che del resto la stessa Corte costituzionale ha

⁴ Si vedano le osservazioni di A. MORELLI, *Riflettendo su trent'anni di elezioni dirette: eredità e sfide della legge n. 81 del 1993*, in *Le Regioni*, 4/2023, 626, sulla «progressiva erosione dei sistemi di contrappesi determinata dall'affermazione del modello organizzativo promosso dalla legge n. 81 del 1993, e poi ripreso dalle successive riforme intervenute a livello regionale». L'A. osserva che tale erosione «attiene alle ricadute che tale fenomeno ha, da un lato, sulla rappresentatività dell'assetto istituzionale degli enti territoriali e, dall'altro, sul grado di conflittualità tra gli organi politici maggioritari (soprattutto i vertici degli esecutivi) e gli organi di garanzia, sollecitati spesso a svolgere un'impropria funzione di supplenza rispetto a contropoteri sempre più deboli, se non del tutto assenti».

ritenuto di correggere nell'ordinanza 105/2011 – fosse condizione di buon governo dei territori, anche a costo di sacrificare il principio fondamentale del divieto del terzo mandato, che la legge di principio dello Stato in materia elettorale stabilisce a vincolo della legislazione regionale. Quindi la torsione presidenzialistica – nell'esempio richiamato – è arrivata a superare quanto disposto dalle fonti vigenti, in nome di esigenze di varia natura, diverse da quelle a cui le fonti danno risposta con le loro previsioni.

Potrà poi essere interessante soffermarsi sulle previsioni delle fonti regionali che riguardano gli istituti di democrazia diretta: le molteplici modalità di coinvolgimento del popolo sono un tassello non secondario della forma di governo a livello territoriale, e possono dare la giusta rappresentazione di quanto le Regioni abbiano aperto a interventi diretti del popolo su alcune decisioni.

Per finire pare utile rivolgersi anche a quelle fonti che riguardano ambiti del tutto estranei al tema della forma di governo, ma che hanno la capacità di incidere sui rapporti e gli equilibri tra gli organi della Regione. Varie vicende nazionali quali la legislazione dello *spending review*, la disciplina dei controlli contabili sui gruppi consiliari, nonché le soluzioni adottate per un paio di decenni per contenere i dissesti sanitari delle Regioni, costituiscono interventi del legislatore nazionale che hanno avuto la capacità di condizionare la forma di governo regionale.

2. Il modello costituzionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Gli elementi costitutivi della forma di governo regionale sono noti. Lo statuto disciplinato dall'art. 126 Cost. deve determinare, in armonia con la Costituzione, la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, regolando anche l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione. Alla

fonte statutaria viene invece sottratta dall'art. 122 la materia del «sistema d'elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», che è assegnata alla disciplina della legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali posti con legge della Repubblica «che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Ciò è quanto rientra nella materia elettorale secondo l'interpretazione fornita dalla sent. 151/2012, che ha ritenuto l'espressione «sistema di elezione» comprensiva di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale e, sempre per effetto dell'interpretazione elaborata dalla Corte costituzionale, la linea di demarcazione tra forma di governo e materia elettorale è parsa fin da subito da assumere in maniera assolutamente rigida e tassativa. Mentre la medesima disposizione indica l'elezione a suffragio universale e diretto per la scelta del Presidente, ammettendo tuttavia che lo statuto possa prevedere diversamente, e delle modalità alternative all'elezione diretta non compare alcuna precisazione. Il ruolo di preminenza del Presidente è poi enfatizzato dalla previsione che questi nomini e revochi i componenti della Giunta.

Ultima tessera della forma di governo in esame è il meccanismo di stabilizzazione rappresentato dalla regola del *simul ... simul*: proprio tale congegno è valso a guadagnare la qualifica di forma di governo neoparlamentare, in ragione della teorizzazione che si deve a Maurice Duverger, che coniò la formula in alcuni articoli apparsi su *Le Monde* nel 1956. Il politologo francese aveva propugnato un sistema di elezione diretta del Primo ministro, contestuale ma separata rispetto a quella del Parlamento, il quale avrebbe dovuto essere collegato all'assemblea da un patto di legislatura basato sulla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent*⁵. Il riscontro assolutamente marginale

⁵ M. VOLPI, *Quali autonomie statutarie dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 4/2004, 1 ss.

V. anche L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, 920 ss.

di questa formula tra le forme di governo esistenti conduce a preferire l'utilizzo di una tipologia ben più diffusa e ampiamente coerente al modello degli artt. 122 e 126, quella del governo presidenziale: si è persa ormai l'adesione all'etichetta di forma di governo neoparlamentare.

Rappresentato così nei suoi elementi fondamentali il modello offerto dalla Costituzione, si può ora brevemente accennare al fatto che all'indomani della revisione del 2001 le Regioni hanno dimostrato diffidenza, se non addirittura timore⁶, nell'affrontare l'adeguamento al nuovo modello o l'opzione per una formula di altro tipo. È ben noto come questo processo di adesione alla forma di governo presidenziale si sia svolto tra innumerevoli resistenze, ritardi, tentativi di aggirare il quadro offerto dalla Carta fondamentale, nonché dichiarazioni di illegittimità costituzionale. Parlando oggi della vicenda dell'attuazione del Titolo V, il panorama che si ha di fronte è di statuti che sono stati rinnovati, e che hanno in maniera quasi generalizzata accolto la forma di governo presidenziale. Ma può essere utile evidenziare come il processo non sia partito con speditezza, anzi. E che proprio la Corte costituzionale sia dovuta intervenire per richiamare le Regioni a rinnovare i propri statuti: nella sent. 188/2007 si è trattato di un sollecito, che è diventato praticamente un biasimo nella successiva sent. 201/2008. In quest'ultima pronuncia la Corte ha apertamente denunciato il «ritardo nella adozione dei nuovi statuti» e richiamato quanto la decisione del 2007 già aveva segnalato, ovvero che «le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle

⁶ P. GIANCASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello statuto regionale ordinario: alcuni «frammenti» di un mosaico da completare*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1487, parla di «estenuante lentezza con la quale sta procedendo – probabilmente non solo per motivi ascrivibili alla responsabilità regionale – il processo di elaborazione dei nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria». *Ivi*, cfr. anche C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione né eluderla...*, 1462 ss.

nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale». La conclusione era che «l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* [...], a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria»⁷.

Oggi però ci ritroviamo in una situazione di completa attuazione del dettato costituzionale, perché tutte le Regioni hanno provveduto a dotarsi di statuti di nuova generazione, o di leggi statutarie, nel caso delle Regioni speciali. E tuttavia la vicenda del ritardo di varie Regioni nel primo decennio del 2000 ha delle implicazioni ulteriori che vanno evidenziate, perché un nutrito numero di sentenze della Corte costituzionale ha dovuto confrontarsi con il tentativo delle Regioni d'adeguarsi alle novità introdotte dalle revisioni costituzionali, senza tuttavia intervenire sugli statuti. Il fenomeno a cui si è assistito è stato quello di istituzioni che parevano motivate ad accogliere la nuova prospettiva offerta dalla riforma, ma che evitavano di farlo attraverso una fonte impegnativa, quale è lo statuto, provando a seguire altri percorsi, prevalentemente affidati alla normazione ordinaria.

Va dunque presa in considerazione la giurisprudenza che è scaturita da questa situazione: essa, esaminata a distanza di quasi due decenni, dimostra i tentativi delle Regioni per aggiustare la forma di governo, correggendola attraverso la fonte di rango primario, senza assumere vincoli più rigidi quali quelli che derivano dalla fonte statutaria. Probabilmente questo approccio

⁷ Corte cost., sent. n. 201/2008, punto 3.2 del *Cons. in dir.*, e richiama Corte cost., sent. n. 188/2007, punto 4 del *Cons. in dir.*

Sull'inerzia delle Regioni v. P. GIANGASPERO, *Ancora una decisione di incostituzionalità di una legge regionale per violazione della competenza dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 4-5/2008, 969 ss.; A. MANGIA, *I limiti (formali) degli statuti materiali*, in *Le Regioni*, 6/2007, 1037 ss.

disordinato da parte delle Regioni è stato all'origine di una reazione da parte del giudice delle leggi che non ha aiutato la causa autonomista. La ritrosia delle Regioni a procedere in maniera canonica, ovvero riformando gli statuti, accompagnata dall'intento di introdurre elementi di innovazione secondo modalità non conformi – ovvero attraverso la legislazione ordinaria – ha prodotto il risultato di indurre la Corte costituzionale a elaborare un'interpretazione rigida e formalistica del nuovo quadro costituzionale, andando a definire uno schema di riferimento che non avrebbe offerto possibilità alla differenziazione.

Vale la pena trovare riscontro di questa lettura nelle pronunce della Corte, e ancora prima è utile ricordare quanto questo giudice abbia ritenuto di esprimere sul merito della nuova forma di governo. Dalla Corte è infatti stato ripetutamente manifestato un giudizio di significativo apprezzamento del modello presidenziale: si può dire che dalla sua giurisprudenza è giunto in maniera esplicita il plauso alle scelte del legislatore costituzionale, andando probabilmente oltre quanto era necessario ai fini della definizione delle questioni di legittimità che erano state sollevate.

Questo è avvenuto in occasione della sent. 304/2002, adottata sul primo ricorso proposto rispetto all'art. 123 della Costituzione: la disciplina posta da questa disposizione in merito allo statuto è stata qualificata idonea a «realizzare un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistematica, che disvela il ponderato equilibrio delle scelte del legislatore costituzionale». Si è ritenuto che le istanze autonomistiche fossero state «pienamente appagate con l'attribuzione allo statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali e con la scomparsa dell'approvazione parlamentare»⁸; ma si è altresì individuato il significato delle due disposizioni della revisione del 1999 e del 2001 in merito al

⁸ Corte cost., sent. n. 304/2002, punto 1 del *Cons. in dir.*

meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*, ovvero quello di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale⁹.

In più quella decisione aveva precisato che il riferimento all'«armonia con la Costituzione» come vincolo per l'autonomia statutaria aveva la capacità di «rinsaldare l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito»¹⁰. La dottrina si è interrogata con fervore sulla portata del richiamo all'«armonia», e soprattutto sull'ulteriore parametro dello «spirito» della Costituzione, lamentandosi della indefinitezza di queste formule, idonee a veicolare limitazioni e vincoli all'autonomia¹¹, e di fatto queste clausole

⁹ *Ivi*, punto 4 del *Cons. in dir.*

¹⁰ *Ivi*, punto 5 del *Cons. in dir.*

P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale*, cit., 1497, osserva che la formula dell'«armonia con la Costituzione» non si esaurisce nel solo puntuale rispetto delle disposizioni costituzionali, ma comporta limiti ulteriori perché «esige qualcosa di più, per evitare che – pur nel formale ossequio alla lettera della Costituzione – lo statuto regionale “ne eluda lo spirito”».

¹¹ Tante sono state le reazioni in dottrina a questa postura della Corte. Diversa è stata la posizione di R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2004, 909 ss., che ha così argomentato, rispetto alla decisione della Regione Calabria di scegliere un vice-presidente della Giunta: «Il fatto è che la lettera della costituzione è chiarissima, ma lo è anche lo “spirito”: qualsiasi sia la causa che porta il Presidente della Regione *eletto direttamente* ad abbandonare la carica, la conseguenza deve essere una nuova elezione di entrambi gli organi. È una soluzione sbagliata? È ingiusto “castigare” il Consiglio, sciogliendolo anticipatamente, anche se il Presidente viene colpito da un evento naturale o decide di andare a ricoprire un altro incarico, incompatibile? Se la regola è sbagliata, bisogna

hanno continuato a ricorrere nella successiva giurisprudenza. Probabilmente due decenni fa era comprensibile che questi richiami al rispetto della Costituzione, non solo sul piano formale ma anche relativamente allo «spirito» che la innerva, suonassero eccessivi, perché suscettibili di tarpare gli slanci alla differenziazione. Riletta oggi, quella giurisprudenza, è decisamente assai condivisibile, perché le strade percorse per il rafforzamento delle istituzioni regionali oggi appaiono aver prodotto un risultato non del tutto coerente con lo spirito della Costituzione.

Nella successiva sent. 2/2004 la Corte ha formulato un giudizio di «miglioramento» in relazione alla nuova forma di governo, e tale miglioramento è stato valutato «sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità»: la Regione è stata così inquadrata, nell'esercizio di un autonomo potere normativo, come soggetto capace di adeguare l'ordinamento interno «alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V». La previsione di forma di governo espressa con le parole «“Presidente eletto a suffragio universale e diretto” e caratterizzata dall'attribuzione ad esso di forti e tipici poteri per la gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo della Regione» è stata assimilata al modello «normale» ed è stata vista come una «scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta». Pur riconoscendosi che tale forma «normale» possa essere però «legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni

cambiarla, non evaderla; non ci sono margini per un'interpretazione “adeguatrice” che opponga il “principio” dell'autonomia statutaria delle Regioni alle precise regole poste dalla costituzione proprio per delimitare quella autonomia».

o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali»¹², si è richiamata e difesa quella che è stata la volontà del legislatore di revisione costituzionale: prevedere ipotesi di elezione diretta nel solo caso del Presidente, al cui ruolo personale di mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico e amministrativo si conferisce ampio credito, tanto da affidargli anche alcuni decisivi poteri politici¹³.

Le posizioni della Corte costituzionale sono dunque oscillate tra un chiaro favore nei confronti della soluzione proposta dalla Costituzione e l'apertura ad altri assetti di equilibrio tra organi: ma la neutralità verso le due opzioni è stata forse tradita da uno sbilanciamento neanche troppo nascosto a favore della gestione unitaria dell'indirizzo politico e amministrativo. Tale gestione unitaria, corredata da forti e decisivi poteri, è risultata da subito, a giudizio della Corte, una prospettiva apprezzabile.

¹² Corte cost., sent. n. 2/2004, punto 3 del *Cons. in dir.*

¹³ Si aggiunge che «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 rappresentativo dell'intero corpo elettorale, tanto che in assetti istituzionali del genere appare tutt'altro che irragionevole che l'organo monocratico eletto disponga anche del potere di dimettersi trascinando con sé l'intero sistema delle istituzioni rappresentative, evidentemente ove valuti come irraggiungibile l'attuazione del programma di governo sulla cui base è stato eletto (e sicuramente una impegnativa scelta politica del genere non appare annoverabile fra gli "eventi accidentali", come invece asserisce la difesa regionale)». Il meccanismo del *simul... simul* è dunque stato valutato pienamente ragionevole, per tutte le ipotesi contemplate dalla Costituzione.

3. *L'ambito di competenza dello statuto*

La sent. 196/2003 ha rappresentato un primo solido presidio della competenza della fonte statutaria.

In tale pronuncia si è compiuta la demarcazione tra le tre fonti – statuto, legge regionale e legge statale – che ruotano intorno alla forma di governo regionale, e rispetto alla questione della durata in carica e della *prorogatio* del Consiglio, la via percorsa dalla decisione è stata di ricondurre la prima tematica alla normativa statale, mentre la seconda allo Statuto «ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari». Come è stato osservato, la Corte costituzionale ha optato per una soluzione tesa a rafforzare il ruolo dello statuto nell'organizzazione di governo e nel sistema delle fonti regionali, accogliendo l'accezione più ampia possibile della competenza statutaria e configurando lo statuto regionale «in una prospettiva analoga a quella relativa ai rapporti tra Costituzione e legge, quale fonte-quadro del sistema di decisione regionale, nell'ambito del quale devono poter trovare regolamentazione, sia pure sub specie di disposizioni di principio, tutte quelle materie che, per la loro rilevanza, devono essere sottratte all'operatività del mero principio di maggioranza»¹⁴.

Quanto all'assegnazione del potere regolamentare, la sent. 313/2003 l'ha tenuto nel perimetro dello Statuto, specificando che la legge costituzionale

¹⁴ Così ha ragionato A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1276, che sottolinea la «vera e propria riserva statutaria che rende l'intervento della fonte statuto, al pari delle riserve di legge, necessario (salvo poi vedere se si tratti anche di intervento esclusivo) e, in virtù dell'art. 123 Cost., limitato, dovendo muoversi in “armonia con la Costituzione”, nell'accezione stretta in cui questo parametro è stato inteso nella sent. n. 304 del 2002».

del 1999, nel sopprimere dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio, ha avuto l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza. Si è aperta così per le Regioni la possibilità di compiere una diversa scelta organizzativa: «stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione – tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente». Trattandosi di una pronuncia intervenuta nel frangente della fase transitoria dai vecchi ai nuovi statuti, si aggiungeva che nel frattempo sarebbe valsa la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione.

È in quella decisione che viene espressa la più decisa apertura a favore degli spazi di decisione dello Statuto. Si afferma infatti che «è l'autonomia statutaria l'altro argomento che impedisce di ritenere l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile. L'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione». Però si pretende dalle Regioni che procedano a tale scelta tramite lo Statuto: viene così sanzionata la via percorsa dalla Regione Lombardia con «un eccesso di costruttivismo interpretativo», posto che questa amministrazione aveva provato a dedurre la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale dalla nuova architettura degli artt. 121 e 123. La Corte bandisce la soluzione delle deduzioni ed esige che nel «silenzio della Costituzione» e a fronte di «una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare regionale»¹⁵, la scelta venga effettuata in maniera espressa dallo Statuto, e non da una semplice legge regionale.

¹⁵ Corte cost., sent. 313/2003, punto 7.2 del *Cons. in dir.* A commento della decisione v. E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: «l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione»*, in *Forum di Quad. cost.*, 22 ottobre 2003; ID., *La potestà regolamentare regionale nel quadro*

Di nuovo viene poi in considerazione la sent. 2/2004, sullo Statuto calabrese e sulla figura del possibile vicepresidente, che poteva subentrare al presidente. Lo statuto viene qualificato «speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo» con una migliore definizione dell'ampiezza delle materie a essa riservate. Tuttavia, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria e i suoi limiti, la decisione ha chiarito che – proprio perché gli statuti regionali devono non solo rispettare puntualmente «ogni disposizione della Costituzione», ma anche rispettarne lo spirito¹⁶ – la Costituzione ha fornito una disciplina analitica di un tipo di elezione diretta del Presidente della Giunta, con la previsione dell'elezione del candidato che, inserito a capo di una lista elettorale, consegua il maggior numero dei voti a livello regionale. E si aggiunge che non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di forma di governo, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie: l'osservazione fondamentale espressa dal giudice è che «anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa. Anzi, il fatto che la legge statale è chiamata a determinare i principi fondamentali nelle materie di cui al primo comma dell'art. 122 della Costituzione inevitabilmente riduce la stessa possibilità della fonte statutaria di

dell'autonomia statutaria, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 648 ss.; A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale (a margine di Corte cost. n. 313 del 2003)*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 13/2003, 1 ss.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 2/2004, punto 3 del *Cons. in dir.*

indirizzare l'esercizio della potestà legislativa regionale in queste stesse materie»¹⁷. Così facendo si è fissata una separazione del tutto rigida tra organizzazione istituzionale e materia elettorale, ambiti tenuti artificialmente distinti e destinati a fonti diverse.

In successive pronunce la Corte ha dovuto esprimersi su alcune novità introdotte da statuti di nuova adozione: la Consulta ha ritenuto di non sanzionare alcuni aspetti innovativi, privi di un fondamento rispetto al dettato costituzionale, ritenendoli piuttosto compatibili con le nuove prerogative in virtù di un'operazione quasi di «declassamento» delle previsioni di portata originale. Queste ultime sono state classificate come indicazioni prive di rilevanza giuridica: ovvero contenuti non necessari, risultanti per differenza rispetto a quelli che la sent. 2/2004 ha ricompreso tra le materie necessarie. È il caso – con la sent. 372/2004 – di proclamazioni di obiettivi e di impegni, che le Regioni possono certo inserire negli statuti ma senza che possano essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, perché queste fonti non sono in alcun modo «Carte costituzionali, ma solo fonti regionali “a competenza riservata e specializzata”» che «anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione”»¹⁸. Tra queste proclamazioni di obiettivi va annoverata l'approvazione consiliare del programma di governo, che è stata considerata non «incoerente rispetto allo schema elettorale “normale” accolto dall'art. 122, quinto comma, della Costituzione, giacché la eventuale mancata approvazione consiliare può avere solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di questa ultima». La Corte ha aggiunto che anche l'approvazione di una mozione di sfiducia o le

¹⁷ *Ivi*, punto 8 del *Cons. in dir.*

¹⁸ Corte cost., sent. n. 372/2004, punto 2 del *Cons. in dir.*

dimissioni spontanee del presidente avrebbero potuto risultare compatibili con il nuovo modello, purché rimanesse fermo il passaggio dello scioglimento anticipato del Consiglio, nel pieno rispetto del vincolo costituzionale del *simul stabunt simul cadent*, considerato come «indice della maggiore forza politica del Presidente, conseguente alla sua elezione a suffragio universale e diretto. Sotto questo profilo quindi la norma denunciata non introduce alcuna significativa variazione rispetto alla forma di governo “normale” prefigurata in Costituzione»¹⁹.

Nella successiva sent. 379/2004 analoghe considerazioni hanno riguardato il voto consiliare negativo sull'approvazione del programma. La decisione ha trovato equilibrata la soluzione della mancata disciplina nella delibera statutaria di conseguenze di tipo giuridico derivanti dalla mancata approvazione da parte del Consiglio del programma di governo del Presidente: le ha infatti reputate inammissibili «ove pretendessero di produrre qualcosa di analogo ad un rapporto fiduciario», e in tal modo «si è voluto semplicemente creare una precisa procedura per obbligare i fondamentali organi regionali ad un confronto iniziale e successivamente ricorrente, sui contenuti del programma di governo; confronto evidentemente ritenuto ineludibile e produttivo di molteplici effetti sui comportamenti del Presidente e del Consiglio», lasciando «alla valutazione del Presidente prescindere eventualmente dagli esiti di tale dialettica, così come starà al Consiglio far eventualmente ricorso al drastico strumento della mozione di sfiducia»²⁰. Sempre a tale

¹⁹ *Ivi*, punto 3 del *Cons. in dir.*

²⁰ Corte cost., sent. n. 379/2004, punto 9 del *Cons. in dir.* Su questa decisione cfr. S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico* e M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto* in *Le Regioni*, 1-2/2005, 11 ss. e 21 ss.; e sulla medesima pronuncia, letta all'unisono con la precedente sent. 372/2004, v. P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata*

proposito la sent. n. 12/2006 ha argomentato come segue: «la previsione in uno statuto regionale del potere del Consiglio di discutere e approvare il programma di governo predisposto dal Presidente non è in contrasto con la Costituzione, a condizione che dalla mancata approvazione del programma stesso non derivino conseguenze di tipo giuridico»²¹, richiamando nuovamente la sent. n. 379/2004. Si è esclusa l'equiparazione tra mozione di sfiducia e mancata approvazione iniziale del programma di governo e si è ribadito che l'articolazione concreta dei rapporti politici tra Presidente e Consiglio prende le mosse, come s'è detto, dalla simultanea investitura politica di entrambi da parte del corpo elettorale. È intrinseca a questo modello una iniziale presunzione di consonanza politica, che può essere superata solo da un atto tipico quale la mozione di sfiducia.

Il Presidente eletto a suffragio universale e diretto ha già presentato il suo programma agli elettori e ne ha ricevuto il consenso. La presentazione di un programma al Consiglio può avere solo il significato di precisare e integrare l'indirizzo politico originariamente elaborato e ritenuto dalla maggioranza degli elettori convergente con il proprio.

Da quanto detto sopra 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».

alla Costituzione, e G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, *ivi*, 27 ss. e 35 s.; A. ANZON, *L'inefficacia giuridica delle norme programmatiche*, in *Costituzionalismo.it* (www.costituzionalismo.it), 2/2004; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2025, 581 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 12/2006, punto 5 del *Cons. in dir.* Si veda il commento di A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali*, in *Forum di Quad. cost.*, 25 gennaio 2006.

Con la sent. 188/2007 è venuto in considerazione un altro ambito di contenuti che può considerarsi necessario per lo Statuto: si tratta delle scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento. Vale la riserva a favore dello Statuto, e in particolare è stato ad esso ricondotto «il principio della distinzione fra politica e amministrazione, ribadito da ultimo, dopo precedenti enunciazioni a livello legislativo, dall'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche)». L'inclusione di tale principio nel «contenuto necessario» dello statuto è stata considerata la condizione per assicurargli «duratura affermazione nell'ordinamento regionale». Il tentativo compiuto dalla Regione Campania con legge di intervenire a disciplinare il riparto di funzioni tra Giunta, Presidente e singoli assessori da un lato, e Consiglio dall'altro, senza ricorrere alla riscrittura dello Statuto, è stato così fermato. E anche la successiva sent. 201/2008 – da cui emerge l'«esigenza di incentivare per quanto possibile l'adozione rapida di nuovi statuti e la fine di un periodo transitorio che si stava prolungando oltre ogni ragionevole limite»²² – si è occupata di salvaguardare le aree materiali riservate alla fonte statutaria regionale. È stata esclusa la legittimità di «leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria»²³.

Ancora, ben quattro decisioni nel 2015 hanno censurato leggi regionali impugnate per violazione dello statuto (della Regione Abruzzo), recanti limiti all'attività del Consiglio regionale in periodo di *prorogatio*: le sentt. 44, 55, 64

²² In questi termini v. P. GIANGASPERO, *Ancora una decisione di incostituzionalità*, cit., 971.

²³ Corte cost., sent. n. 201/2008, punto 3.2 del *Cons. in dir.*

e 81/2015 sulla *prorogatio* dei consigli hanno salvaguardato l'ambito di competenza dello Statuto²⁴.

Particolari e meritevoli di essere ricordate sono le sentt. 4/2010 e 45/2011²⁵, che hanno preteso coerenza tra legge elettorale e statuto, stabilendo che la prima deve seguire il secondo sul piano temporale: «la legge costituzionale n. 1 del 1999 richiede che la legge elettorale segua nel tempo l'adozione del nuovo statuto, al fine di assicurare che il sistema di elezione sia in armonia con la forma di governo da essa definita»²⁶. La Corte ha messo in guardia rispetto alla possibilità che l'entrata in vigore e l'applicazione della legge elettorale prima dello Statuto possano introdurre elementi originari di disfunzionalità.

Infine, va affrontato il tema dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento che l'art. 123 riserva allo Statuto. Le Regioni hanno cercato di aggirare questo dato normativo, andando a «forzare i confini che regolano i rapporti tra legislazione regionale e potestà statutaria» con l'intento di «adattare azione e organizzazione dell'amministrazione regionale ad esigenze che, dal 1971 erano inesorabilmente mutate», così come era mutato il quadro normativo in cui gli originali principi statutari di organizzazione erano andati a collocarsi. Così hanno fatto provando a inserire il principio di separazione tra politica e amministrazione in leggi regionali: l'esigenza era avvertita, e si è tentato di soddisfarla anche in assenza del passaggio di riforma degli Statuti. Ma la Corte ha chiuso gli spazi a questo tentativo e la previsione dell'art.

²⁴ Le decisioni sono state commentate da E. ALBANESI, *La Corte torna sull'attività dei Consigli regionali in prorogatio* (sentt. Corte cost. nn. 44, 55, 64 e 81/2015), in *Consulta On-Line, Studi*, II/2015, 525 ss.

²⁵ Si rinvia a G. D'ALBERTO, *La Corte costituzionale torna nuovamente sul concorso tra statuti e leggi regionali in materia elettorale. A proposito delle sentenze nn. 45 e 188 del 2011*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2012, 1 ss.

²⁶ Corte cost., sent. n. 45/2011, punto 4.2 del *Cons. in dir.*

123 ha avuto la capacità di ridimensionare la competenza del legislatore regionale in materia di organizzazione amministrativa, e di determinare un irrigidimento dei meccanismi di svolgimento delle attività amministrative «con tutte le conseguenze che questo comporta in tema di efficienza e funzionalità delle amministrazioni regionali»²⁷.

Alcune parole meritano di essere dedicate al Consiglio delle autonomie locali: considerato una «new entry nel panorama degli organi di rilevanza costituzionale», aggiunto nel 2001 come organo necessario, rappresentativo degli enti locali, ad esso dovevano essere riconosciute funzioni consultive e da normare in statuto. La riserva di statuto è stata rispettata per le funzioni, non per la composizione: vari statuti hanno spesso rinviato alla legge regionale le decisioni circa la composizione del CAL, se esso debba rappresentare gli esecutivi o i consigli, come vadano selezionati i componenti, come dosare le rappresentanze a seconda dei diversi enti locali. Spesso gli statuti hanno allargato la partecipazione a rappresentanti di enti dotati di autonomia funzionale precisando che tale partecipazione avviene senza diritto di voto. In più, le funzioni attribuite a tale organo non sono state solo di natura consultiva, e il dato è che alcuni statuti hanno arricchito il ruolo dei CAL: iniziativa legislativa regionale, formulazione di proposte e osservazioni, sollecitazione a denunciare alla Corte costituzionale eventuali lesioni delle competenze degli enti locali, potere di rivolgersi agli organi di garanzia statutaria²⁸ sono compiti che questo organo si è visto assegnare, risultando così ambiziose le fonti statutarie che si sono sforzate di essere originali.

²⁷ A. MANGIA, *I limiti (formali) degli statuti materiali*, in *Le Regioni*, 6/2007, 1041.

²⁸ A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2026, 350 ss.

4. *La materia elettorale riservata alla legislazione regionale*

Spostando ora l'attenzione verso la materia elettorale²⁹, la premessa, indicata da illustre dottrina, è che la suddetta «entra a pieno titolo tra gli elementi costitutivi della forma di governo. Non importa ch'esso sia disegnato dalla Costituzione o dalla legge, perché in un sistema rappresentativo, caratterizzato dal rifiuto del sorteggio, un sistema elettorale è indispensabile per la preposizione alle cariche pubbliche, sicché le regole elettorali, anche quando non sono costituzionali, sono almeno costitutive. Il sistema elettorale, dunque, deve essere considerato un elemento della forma di governo per la sua essenzialità al fine della costituzione della rappresentanza. Conseguentemente, chi agisce sul sistema elettorale agisce su un elemento della forma di governo, perché agisce su una delle regole dei rapporti fra i poteri e gli organi costituzionali. In ogni caso, la scissione tra la forma di governo e il sistema elettorale è un errore teorico e può condurre anche a seri inconvenienti pratici, come dimostra la (relativamente recente) vicenda degli art. 122 e 123 cost., in alcuni ordinamenti (e il nostro è fra questi) le regole dei rapporti fra il corpo elettorale e gli altri poteri e organi costituzionali non si esauriscono nel sistema elettorale, ma si compongono anche della disciplina dell'iniziativa popolare e del referendum, in quanto istituti (non già di democrazia diretta, bensì) di partecipazione popolare di tipo istituzionale»³⁰.

La dottrina ha altresì osservato che poco ragionevole e rigorosa è l'interpretazione troppo letterale dell'art. 122, non giustificata dalla difesa della riserva di legge, che di per sé è un istituto che opera sempre verso il basso, e non verso l'alto: intende preservare invasioni di competenza dei regolamenti

²⁹ Si rinvia a una delle prime riflessioni sul tema elettorale: A. MORELLI, *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Ist. del Fed.*, 2/2005, 201 ss.

³⁰ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 572.

nei confronti della legge, ma non certo precludere a uno Statuto di porre un quadro di regole rispetto a un ambito che di per sé è affidato alla normazione primaria³¹. Ancora, autorevole opinione è che la netta separazione tra materia statutaria e materia elettorale che emerge dalla giurisprudenza costituzionale può apparire «rigida» anche alla luce della diversa soluzione fatta propria per le Regioni a Statuto speciale dalla l. cost. 2/2001, che riconduce la materia elettorale tra gli oggetti della «legge statutaria». In effetti, ferma restando la competenza regionale in materia elettorale nei limiti dei principi fissati dalla legge cornice statale, la «“distribuzione” della disciplina tra le due fonti regionali (statuto/legge) avrebbe potuto essere ricostruita in termini diversi, rimessi, almeno in parte, alle autonome determinazioni della Regione (fermo restando però il carattere “recessivo” delle disposizioni statutarie rispetto a successivi interventi del legislatore statale di cornice), proprio alla luce delle già ricordate connessioni tra forma di governo e legislazione elettorale che la stessa giurisprudenza costituzionale riconosce»³².

Come si è già evidenziato, con la sent. 151/2012 della Corte costituzionale, l'espressione «sistema di elezione» deve ritenersi comprensiva di tutti gli aspetti del fenomeno elettorale. La fonte principale che dà l'inquadramento all'insieme di tali aspetti, la legge 165/2004, ha precisato alcuni snodi: i vincoli per cause di ineleggibilità, incompatibilità e anche incandidabilità, il principio di incoraggiamento alle Regioni perché individuino un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze, il divieto di mandato imperativo e la promozione della parità accesso alle cariche elettive. In aggiunta, per le Regioni che hanno optato per il modello presidenziale la legge ha imposto che

³¹ M. VOLPI, *Quale autonomia statutaria dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 2 del 2004?*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 4/2004, 6.

³² G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, cit., 585.

vi sia la contestuale elezione di consiglio e presidente e la non rieleggibilità del presidente dopo il secondo mandato.

Molte regioni hanno mantenuto fermo l'impianto del 1995: Calabria, Puglia, Abruzzo, Umbria, Campania, Emilia-Romagna, Veneto, Marche, Molise, Lazio, Lombardia Piemonte, Basilicata, Liguria. Le variazioni che sono state introdotte hanno riguardato l'introduzione di soglie di sbarramento e le differenti modalità di attribuzione del premio di maggioranza: il numero minimo di seggi al superamento di certe soglie oscilla tra il 54% e il 60%.

Si possono aggiungere alcuni ulteriori dati. Alcune leggi regionali prevedono il listino del presidente, ovvero una lista bloccata di candidati (spesso tra 5 e 10 nomi) che, in caso di vittoria del candidato Presidente collegato, vengono eletti automaticamente per garantire una maggioranza stabile in Consiglio. Così avviene in Toscana, Liguria, Abruzzo e Molise. Laddove è stato eliminato questo strumento – Lombardia e Puglia – è stato per favorire le preferenze.

Quanto al voto disgiunto, nelle Regioni a statuto ordinario, il voto disgiunto è generalmente la norma. Tra quelle che lo prevedono esplicitamente (anche nelle consultazioni più recenti del 2024-2025) figurano Lombardia, Lazio, Veneto, Campania, Puglia, Toscana, Liguria ed Emilia-Romagna. Le leggi elettorali che vietano questa pratica volta a favorire la coesione tra il Presidente e la sua maggioranza consiliare sono eccezioni, ma esistono: è il caso di Marche, dove il voto espresso per una lista si estende automaticamente al candidato Presidente collegato, e non è possibile votare un Presidente diverso dalla lista scelta; Umbria e Abruzzo.

Nel complesso la legislazione elettorale delle autonomie pare dunque avere ampiamente accolto l'impostazione maggioritaria che le riforme di inizio secolo hanno ritenuto di indicare come il modello di riferimento. È evidente quanto tale legislazione possa avere contribuito a consolidare tale visione dei rapporti all'interno della forma di governo.

5. *L'assetto della Giunta e il rapporto con il Consiglio*

Passando poi a riflettere sullo specifico profilo del rapporto che si è instaurato, per effetto delle fonti, tra Consiglio e Giunta, occorre partire dal dato che tutte le Regioni ordinarie hanno accolto in sede statutaria il modello proposto dalla Costituzione. Il favore per il modello presidenziale e l'assestamento avvenuto in sede di riscrittura degli statuti rappresentano «un ulteriore sintomo del legame tradizionalmente stretto tra le evoluzioni del sistema dell'autonomia territoriale e gli sviluppi del sistema politico nazionale»³³.

Il modello è imperniato sulla supremazia del Presidente nei confronti degli altri membri della Giunta in ogni caso, quale che sia la scelta statutaria in ordine alla forma di governo: dunque anche in una forma di natura parlamentare, in virtù della previsione dell'art. 121 secondo il quale il Presidente dirige la politica della Giunta e ne è responsabile.

L'assetto della Giunta è ispirato al principio di collegialità e dunque lontano dal modello ministeriale, perché gli assessori non sono preposti a dicasteri di cui sono chiamati ad assumere la responsabilità: sono esclusivamente membri del collegio di cui fanno parte, ovvero la Giunta che nella sua interezza è l'organo esecutivo delle Regioni. Come chiarito dalla sent. 259/2019, vi è completa immedesimazione dell'assessore nella Giunta³⁴,

³³ E. CARLONI, F. CORTESE, *Diritto delle autonomie territoriali*, Padova 2025, 115 ss.

³⁴ Corte cost., sent. n. 259/2019, punto 6 del *Cons. in dir.* Si argomenta che «l'assessore, membro della Giunta regionale, organo collegiale titolare delle competenze amministrative della Regione, contribuisce a definire nell'ambito assegnatogli – le politiche della salute – l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta regionale stessa. A tali funzioni viene assegnato su richiesta del Presidente, organo di elezione diretta (ai sensi dell'art. 122, ultimo

che risulta dunque un organo unico, e non composito e complesso, come può dirsi dell'esecutivo a livello centrale. La sent. 12/2006 ha escluso che possa verificarsi «la rottura di un ipotetico rapporto fiduciario tra Consiglio e singoli assessori, che si risolverebbe esclusivamente in una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale proprio per il suo essere ed agire quale unico soggetto esponenziale del potere esecutivo nell'ambito della Regione, munito di poteri che lo rendono interamente responsabile, sul piano politico, dell'operato di tutti i componenti della Giunta»³⁵. Lontanissima è pertanto l'ipotesi della sfiducia individuale, che non trova spazi se l'impianto dell'esecutive vede delle figure di assessori senza un proprio profilo all'interno dell'organo di diretta emanazione del Presidente. Infatti la direzione della politica della Giunta è saldamente monocratica in caso di elezione diretta del Presidente: ancora la sent. 12/2006 ha chiarito che la conseguenza necessaria dell'opzione in favore dell'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente sia quella della nomina e revoca degli assessori. Da qui, secondo la Corte, scaturisce l'«equilibrio tra poteri configurato nel modello disegnato dalla Costituzione», che verrebbe alterato «se si privasse il Presidente della possibilità di scegliere e revocare discrezionalmente gli assessori della propria Giunta, del cui operato deve rispondere al Consiglio ed al corpo elettorale». Quanto al «principio funzionale» del *aut simul stabunt aut simul cadent*, esso «esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali ed accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. L'approvazione di una

comma, Cost.). Con tale nomina si genera un rapporto di immedesimazione organica con la Giunta, cosicché la lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione».

³⁵ Corte cost., sent. n. 12/2006, punto 4 del *Cons. in dir.*

mozione di sfiducia da parte del secondo – a maggioranza assoluta, diversamente da quanto previsto dall'art. 94 – o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio»³⁶. Dunque centrale è la formula della «consonanza politica»: è questa dimensione di omogeneità che va sempre assicurata, e solo il passaggio attraverso il voto popolare è in grado di rigenerarla, se è venuta meno. Gli Statuti possono al più prevedere mozioni individuali di censura o di non gradimento, ma le stesse non possono determinare effetti giuridici. L'unico effetto giuridico può essere quello che il Presidente informi il Consiglio circa gli effetti della mozione, eventualmente motivando le ragioni che lo hanno spinto a non revocare l'assessore colpito da censura.

La sfiducia risulta così investita di una carica stabilizzatrice, che porta netti benefici al Presidente ma non alla Giunta: sono infatti frequenti i rimpasti di Giunta, funzionali a rafforzare la tenuta della maggioranza consiliare, e quest'ultima frequentemente esprime il dissenso nei confronti di singole iniziative del Presidente, senza arrivare a usare lo strumento estremo della mozione di sfiducia. Complessivamente ne risulta indebolita l'assemblea ma anche la Giunta: ciò che è stato qualificato l'«equilibrio del terrore» tra Giunta e Consiglio³⁷.

Alcuni statuti hanno voluto attenuare la drasticità del principio della collegialità, prevedendo che il presidente possa ripartire le funzioni tra gli assessori per settori o per gruppi organici di materie: così hanno fatto Calabria,

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi* in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 211 ss.

Campania, Piemonte, Umbria e Toscana. Ma indubbiamente il carattere presidente-centrico dell'esecutivo regionale è legato alla particolarità presente in vari Statuti, in ragione della quale quando le votazioni che si svolgono in Giunta si concludono con un pareggio, prevalenza va riconosciuta all'opzione a favore della quale ha votato il presidente: così prevedono gli Statuti di Calabria, Umbria, Puglia, Piemonte, Campania e Basilicata. La previsione di Marche e Puglia, che impone alla Giunta di attenersi alle direttive impartite dal Presidente, risponde alla medesima logica.

Ultimo aspetto da affrontare è il criterio di attribuzione delle competenze tra Giunta e Consiglio, e in particolare l'assegnazione del potere regolamentare.

La maggior parte delle Regioni italiane ha scelto di attribuire la potestà regolamentare alla Giunta.

Quasi tutte le Regioni a statuto ordinario hanno optato per questa soluzione per snellire i processi decisionali: solo gli Statuti di Puglia e Veneto prevedono che il Consiglio possa deferire la potestà regolamentare alla Giunta, spesso previo parere obbligatorio delle commissioni consiliari, mentre l'Abruzzo è una vera eccezione, perché il suo statuto ha mantenuto la competenza regolamentare generale in capo al Consiglio. In Basilicata e Molise la potestà spetta alla Giunta, tranne nei casi riservati per legge al Consiglio.

Si potrebbe dunque riassumere osservando che la tendenza è largamente quella di sbilanciare l'equilibrio tra Giunta e Consiglio a beneficio della prima, e che le dissonanze rispetto a questo orientamento, rilevabili in relazione a specifiche e isolate scelte, non sembrano capaci di incidere sulla generalizzata propensione a rendere Presidente e Giunta capaci di imporre l'indirizzo del primo.

7. Fonti ed elementi identitari della forma di governo

Si giunge così all'intento da cui si è partiti, quello di evidenziare come le diverse fonti si sono mosse nella direzione del conseguimento delle tre finalità richiamate in apertura: la separazione tra Consiglio e Giunta, che può essere tradotta anche in termini di separazione tra politica e amministrazione; la legittimazione popolare del Presidente della Giunta; infine, la stabilità.

Alla valorizzazione di tutti gli obiettivi hanno senz'altro concorso tutte le fonti richiamate.

Vi hanno concorso gli statuti delle Regioni, che hanno recepito in maniera uniforme il modello dell'art. 122 e il meccanismo *simul... simul* dell'art. 126, e che hanno creduto nel valore della legittimazione popolare del Presidente e nella stabilità. Ma hanno anche recepito un generico principio «della distinzione tra i compiti di indirizzo degli organi di direzione politica e i compiti di gestione amministrativa dei dirigenti» (Toscana, Lombardia, Veneto). Più articolate le previsioni degli statuti emiliano, campano e laziale che si soffermano sulla distinzione tra i compiti di indirizzo degli organi di direzione politica e i compiti di gestione amministrativa dei dirigenti. Rimangono però affermazioni di principio, che non aggiungono molto al quadro normativo che già era stato sviluppato al momento della loro scrittura, ovvero quel complesso di interventi riformistici degli anni Novanta che hanno introdotto la distinzione tra dimensione politica e dimensione di gestione amministrativa. Quindi statuti e leggi dello Stato stanno senz'altro a fondamento di questo orizzonte.

All'obiettivo della legittimazione popolare del Presidente e a quello della stabilità hanno fortemente contribuito anche le leggi elettorali, generalmente propense a costruire maggioranze di assoluta sicurezza per il Presidente. Vi ha concorso anche la legge quadro del 2004, che ha presentato continuità con l'impianto del 1995, come necessariamente bisognava aspettarsi, se è vero che

le riforme costituzionali del 1999 e 2001 sono figlie della svolta maggioritaria dell'ultimo decennio del Novecento.

Ma a ciò hanno fornito apporto alcune ulteriori fonti nazionali, che non hanno riguardato la materia elettorale ma ambiti di ben diversa natura.

L'accentuazione della supremazia del Presidente è stata involontariamente incentivata dall'introduzione di un tetto al numero di assessori che il d.l. 138/2011, conv. 183/2011, ha disposto per esigenze di *spending review*. Essa ha costituito una limitazione nei confronti del potere di nomina del Presidente, posto che ha previsto che il numero degli assessori sia pari o inferiore a un quinto dei componenti del Consiglio regionale, e gli stessi consiglieri sono stati ridotti di numero, rapportandolo alla consistenza demografica della regione. Il ricorso ad assessori esterni impatta non solo sui «costi della politica» ma anche sul potere del Presidente all'interno della Giunta. Infatti «una Giunta tecnica rafforza l'autonomia ed il peso decisionale del vertice esecutivo. Tuttavia, tale peso dipende anche dalla scelta discrezionale del Presidente relativa a quali deleghe trattenere fra le proprie competenze [...] il primato decisionale dei Presidenti risulta innegabile, spostando la forma di governo regionale verso un modello più compiutamente presidenziale»³⁸.

Altra fonte di rafforzamento della figura dei Presidenti regionali sono state le norme nazionali che li hanno investiti dei poteri di commissariamento nel quadro della strategia di recupero dei dissesti sanitari.

Il fenomeno che ha interessato il comparto sanitario è stato quello dei c.d. piani di rientro, ovvero accordi pattizi stipulati tra il Ministero della salute, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Regione che avevano la finalità di ristabilire l'equilibrio economico-finanziario della Regione in *deficit* sanitario: gli anni dell'inizio del millennio fino al 2007 avevano infatti mostrato

³⁸ B. BALDI, *Dal modello neoparlamentare a quello presidenziale? Assessori esterni e potere decisionale dei Presidenti nelle nuove Giunte delle Regioni a Statuto ordinario*, in *Ist. del Fed.*, 2/2015, 461 ss.

una preoccupante dinamica della spesa sanitaria, che aveva generato massicci disavanzi a livello regionale, motivo per il quale i piani erano finalizzati a raggiungere, entro tre anni dalla sottoscrizione, il pareggio di bilancio. Per conseguire tale obiettivo si era imposta una radicale razionalizzazione dei programmi di spesa, con ricadute sull'offerta complessiva dei servizi sanitari. Pertanto, i piani dovevano contenere tanto misure appropriate per l'azzeramento del disavanzo, quanto misure capaci di riequilibrare il livello dei Livelli essenziali di assistenza (Lea). La legislazione statale che ha previsto i piani di rientro – la legge 311/2004, la legge di stabilità 2005 e la successiva l. 191/2009, legge di stabilità 2010, nonché il d.lgs. 149/2011, recante *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni*, a partire dalla legge delega 42/2009 – li ha posti come passaggio necessario per l'attribuzione alle singole Regioni del finanziamento.

Ciò è stato accompagnato dalla sottoposizione a commissariamento delle Regioni interessate dalla prosecuzione dei piani, con nomina dei Presidenti della Giunta nel ruolo di commissari *ad acta* a fronte dell'inerzia delle assemblee legislative regionali di provvedere alla trasposizione degli accordi in forma legislativa. Questo ha rappresentato un significativo processo di centralizzazione delle scelte relative alla spesa sanitaria, operato sia attraverso la figura commissariale e la conseguente limitazione dell'autonomia legislativa della Regione³⁹, sia attraverso la determinazione di vincoli quantitativi

³⁹ Cfr. sul tema l'ampio studio di A. PATANÈ, *I Piani di rientro sanitari*, Pisa 2024. Cfr. anche A. AMATO, *Niente al di fuori dei LEA. Il diritto fondamentale alla salute nelle Regioni sottoposte a piano di rientro alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, 2/2023, 537 ss.; R. BALDUZZI, *Piani di rientro: difficile equilibrio tra autonomia e responsabilità*, in *Monitor*, 22/2008, 3 ss.; C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 4/2016, 748 ss.; ID., *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in questa *Rivista*, 1/2018, 485 ss.; S.

che rendono problematico il soddisfacimento del diritto alla tutela della salute. La previsione, confermata dalla legge di stabilità 2010, è apparsa poco ragionevole e impropria per la salvaguardia dell'autonomia. Senza poter ora entrare nel dettaglio, si è trattato di una vicenda che ha ulteriormente contribuito a sbilanciare gli equilibri a favore dei Presidenti.

Da ultimo viene la normativa d'urgenza del 2012, di ampliamento dei controlli contabili sulla gestione finanziaria delle Regioni e sulle spese dei gruppi consiliari. Si è trattata di una disciplina adottata per contenere fenomeni di spese irregolari, che creavano danno erariale soprattutto in un passaggio storico di crisi economico-finanziaria, nel quale la disinvoltura nell'effettuazione di spese da parte dei gruppi consiliari veniva avvertita non commendevole. Ora va detto che i Consigli regionali non godono sul piano organizzativo della pienezza di prerogative di cui fruisce il Parlamento, e non è quindi possibile estendere a essi la deroga rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile, che invece vale nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale – come riconosciuto dalla sent. 292/2001 – e tuttavia garanzie di indipendenza spettano comunque alle assemblee elettive delle Regioni. Queste garanzie

CALZOLAIO, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 23/2014, 2 ss.; T. CERRUTI, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2013, 1 ss.; I. CIOLLI, *Poteri sostitutivi statali, piani di rientro e vincoli di bilancio in materia sanitaria. Tra disuguaglianze e tentativi di emarginazione della decisione politica*, in questa *Rivista*, 1/2021, 39 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Evanescenza del concetto di "materia finanziaria" e piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni. Ancora sui limiti all'ammissibilità dell'inserimento di disposizioni eterogenee in sede di conversione dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 6/2019, 3081 ss.; E. GRIGLIO, *Il legislatore «dimezzato»: i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in *Le Regioni*, 3/2012, 455 ss.

hanno riflessi anche a beneficio dei gruppi consiliari e il «d.l. 174/2012 – introducendo una sanzione potenzialmente preclusiva di ogni spesa – ha rischiato di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, pregiudicando “il fisiologico funzionamento dell’assemblea regionale”», che con la sent. 39/2014 è stato dichiarato dalla Corte costituzionale «bene prevalente sulle esigenze di coordinamento finanziario»⁴⁰. Ciononostante, i controlli sono stati ritenuti legittimi e indubbiamente sono stati un ulteriore fattore di indebolimento del ruolo e dell’autorevolezza delle assemblee regionali⁴¹.

8. La partecipazione popolare nelle fonti regionali

Un ultimo tassello della forma di governo non può che essere quello degli istituti di partecipazione popolare. La novella dell’art. 123 ha introdotto la tipologia del referendum approvativo ed eventuale sullo Statuto regionale, ma non può essere questa l’innovazione che incide sul rafforzamento della portata della partecipazione popolare nella dimensione regionale.

⁴⁰ F. GUELLA, *Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 1/2014, 11.

⁴¹ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2025, 59 ss., osservano come i gruppi consiliari abbiano giocato quasi un ruolo quasi di «ostacolo all’affermarsi dell’autonomia politica regionale»: ordinariamente tra gruppi e partiti vi è «di fatto corrispondenza biunivoca oltre che consonanza di azione», e in ciò consiste l’ostacolo «ove si consideri che le organizzazioni periferiche dei partiti godono delimitata discrezionalità rispetto all’indirizzo elaborato dagli organi centrali dei partiti stessi».

Il ruolo dell'autonomia a beneficio della partecipazione è stato dibattuto in Assemblea costituente⁴². Perché l'autonomia possa essere uno dei modi attraverso i quali il popolo esercita la sovranità, occorre che all'interno di esso siano sviluppate le libertà dei singoli e dei gruppi sociali, in vista di una partecipazione sociale che non può che sfociare e tradursi in un autogoverno che si manifesta in forma di istituzioni autonome: «l'affermazione della autonomia va di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico»⁴³, ed è dunque volta a «consentire la partecipazione alla struttura politica da parte del cittadino e, in definitiva, l'accrescimento del valore della persona umana, della sua libertà e della sua posizione nell'ambito della società»⁴⁴.

Con riferimento al principale degli strumenti partecipativi, esso avrebbe dovuto costituire lo strumento preferenziale⁴⁵ della democrazia diretta a livello locale fin dall'elaborazione della Carta in sede di Assemblea costituente. Ma l'accoglimento negli statuti di prima generazione è stato all'insegna dell'interpretazione del concetto di «armonia» con la Costituzione e con le leggi della Repubblica, e dunque ha finito per rinviare «all'art. 75 Cost. come schema normativo generale all'interno del quale far convivere ed esercitare forme di democrazia diretta regionale. Lo stesso, inoltre, può dirsi in relazione al seguito della prima fase costituente regionale, in cui a fronte di

⁴² Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, cit., 239.

⁴³ G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1975, 288.

⁴⁴ F. BENVENUTI, *L'uomo e la Regione*, in *La Ca' Granda*, 1/1970, 6 ss.

⁴⁵ F. MEDICO, *I referendum regionali come dispositivi del pluralismo*, in *Gruppo di Pisa* (www.gruppodipisa.it), 3/2024, 46. A questo contributo si fa ampiamente riferimento per la parte che segue.

un'incursione del Parlamento nazionale su molti schemi di Statuto, i quali avevano proposto un utilizzo dei referendum meno appiattito sul figurino dell'art. 75 Cost., si erano registrati, di fatto, timidi interventi partecipativi da parte delle Regioni ordinarie e speciali, le quali avevano assecondato una *deminutio* del referendum regionale, a tal punto da adottare un approccio a tratti più restrittivo della stessa disciplina nazionale»⁴⁶.

Non sono avvenuti passi avanti con i nuovi statuti, che avrebbero potuto inserire il referendum nel contesto della «forma di governo regionale» dal momento che esso risulta ora espressamente collegato con la forma di governo. L'atteggiamento delle Regioni è rimasto «di sostanziale diffidenza rispetto all'istituto. Non a caso, quello che si può evidenziare in questo secondo blocco di ingegneria statutaria è la marginale “stabilizzazione” del referendum consultivo, accompagnato da una generale focalizzazione sul classico del referendum abrogativo e sulla razionalizzazione dei suoi limiti procedurali e qualitativi, compiuta attraverso una positivizzazione dei dati nel frattempo emersi dalla giurisprudenza costituzionale e dalla riflessione dottrina sull'art. 75 Cost. Timidi sono stati, dunque, in questa seconda fase i tentativi di innovazione e di distacco dal fratello maggiore con qualche apertura verso forme peculiari di referendum propositivo regionale in alcune Regioni ordinarie, come anche, in maniera più spinta, nel contesto delle Regioni speciali»⁴⁷.

Oltre alle previsioni statutarie, anche la prassi è stata deludente. Probabilmente messo in secondo piano dalla mole delle consultazioni referendarie che si sono tenute a livello nazionale, lo slancio per la partecipazione è rimasto spento o, comunque, modesto nel panorama regionale. Si è addirittura

⁴⁶ F. MEDICO, *op. cit.*, 4.

⁴⁷ *Ibidem*.

parlato dell'esistenza di una «*conventio* antireferendaria»⁴⁸ nella misura in cui i referendum regionali hanno lasciato lo spazio interamente a quelli nazionali, che proprio nella stagione di avvio delle Regioni stavano per decollare sulla base dell'attuazione dell'art. 75 Cost., esaurendo così tutto lo spazio per la partecipazione.

Nei primi statuti regionali ha dominato il referendum abrogativo, accolto in tutte le esperienze regionali a eccezione della Regione Sicilia, a cui si è aggiunto il nuovo tipo del referendum consultivo facoltativo che era presente in dieci Regioni prevalentemente su provvedimenti di competenza del Consiglio regionale, ma anche su questioni di «particolare interesse» regionale e locale.

Quanto agli statuti revisionati, è importante ricordare che le sentt. 372 e 379/2004 hanno incoraggiato i legislatori regionali ad accogliere con spirito propositivo i referendum: «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»⁴⁹.

Ma è poi mancato, nella nuova stagione statutaria, «lo spazio di autonomia politica regionale come potenziale *laboratorio* di pratiche di democrazia diretta, nonostante qualche piccolo passo in avanti»⁵⁰. Gli Statuti della

⁴⁸ E. BETTINELLI, *Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria*, in *Pol. dir.*, 1978, 513.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 372/2004, punto 8 del *Cons. in dir.* Cfr. ancora G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, cit., e A. RUGGERI, *Gli statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *Forum di Quad. cost.*, 9 dicembre 2004.

⁵⁰ F. MEDICO, *I referendum regionali*, cit., 20.

seconda tornata sembrano essersi aperti a tipologie nuove di consultazione oltre a quella del referendum abrogativo⁵¹, ovvero referendum consultivi e propositivi sia nelle Regioni ordinarie che in quelle speciali, ad eccezione di Sicilia e Sardegna: ma questa è solo un'impressione perché «molto spesso ad uno studio più approfondito degli Statuti, al di là del *nomen iuris* delle rubriche, si evidenzia il carattere di mere iniziative legislative popolari rafforzate, in quanto a seguito del voto referendario, esistono in capo alle istituzioni regionali solo meri obblighi di discussione del progetto di legge regionale, senza alcun ulteriore onere procedurale»⁵². In più molto deludenti appaiono sia l'oggetto – circoscritto agli «atti amministrativi generali» o «di interesse generale», o ai «regolamenti», e ignorando dunque gli atti legislativi – sia le previsioni in merito ai soggetti proponenti e ai quorum: si è registrato un innalzamento del numero dei soggetti richiedenti l'iniziativa, perché le percentuali richieste oscillano tra l'1 e il 4 % «a dispetto del referendum nazionale in cui si richiede una percentuale di elettori di poco inferiore all'1% della popolazione»⁵³; mentre per il *quorum* strutturale c'è stato un generalizzato mantenimento del valore previsto a livello nazionale, meno che in Toscana e Valle d'Aosta che hanno «adottato su scala regionale il riferimento ad una nota proposta dottrinarina, la quale per rivitalizzare il referendum abrogativo aveva consigliato di fissare il *quorum* alla maggioranza più uno dei votanti alle ultime elezioni regionali»⁵⁴. Per concludere sul referendum abrogativo, non è priva di effetti sulla forma di governo la preclusione, che varie Regioni

⁵¹ Si veda G. GALANTE, *La democrazia diretta regionale: il referendum abrogativo negli Statuti di seconda generazione*, in questa *Rivista*, 3/2020, 6 ss.

⁵² F. MEDICO, *I referendum regionali*, cit., 21.

⁵³ F. MEDICO, *op. cit.*, 22.

⁵⁴ *Ibidem*, il riferimento è alla proposta di A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna 2003.

hanno specificato nei propri statuti, di proporlo con riferimento alla legge elettorale: sul punto si torna nella conclusione.

Non è possibile diffondersi ulteriormente sugli istituti di democrazia diretta, aggiungendo solo che varie Regioni hanno contemplato le iniziative legislative, prevedendo mutevoli numeri di firme per presentarle; e che alcuni statuti regionali includono petizioni, ovvero riconoscono il diritto di rivolgersi agli organi regionali per sollecitare interventi su questioni di interesse comune; istanze e proposte, per sottoporre all'amministrazione specifiche richieste di intervento. Ma l'insieme di queste previsioni non ha la capacità di modificare la il quadro di base, che rimane quello di una timida propensione delle Regioni ad aprirsi agli istituti partecipativi.

8. Lo sbilanciamento delle fonti regionali a favore della verticalizzazione della forma di governo

Per approdare a conclusioni che possano restituire la portata del rapporto tra fonti e forma di governo nelle Regioni, sembra utile e significativo tornare a una decisione della Corte costituzionale, che apparentemente si è occupata di un aspetto di forma collegato alla denominazione degli organi: ci si riferisce alla sent. 106/2002 che ha precluso alle Regioni la possibilità di «appropriarsi del nome Parlamento». La limpida motivazione è stata la seguente: «il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di 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 anche 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*»⁵⁵.

La pronuncia, adottata all'indomani della revisione del Titolo V, ha una portata che potrebbe estendersi dal binomio Consiglio/Parlamento ad altre coppie di istituti/categorie: quella di statuto/Costituzione e quella di Presidente della Giunta/Presidente del Consiglio dei ministri.

I passaggi collegati alle revisioni costituzionali a cavallo del secolo hanno avuto l'effetto di diffondere la convinzione che si potesse ragionare delle Regioni come si fa per le fonti e per gli organi dello Stato. Immaginando uno statuto che saliva al rango di una sorta di Costituzione, e un'organizzazione regionale che poteva risultare anche più all'avanguardia – in termini di sbilanciamento verso il modello maggioritario – di quanto fosse l'assetto degli equilibri tra gli organi costituzionali dello Stato. Ma l'equivalenza non può esserci, cosicché ci si può riconoscere in quanto è stato osservato: «gli Statuti regionali sono strumenti per stabilire le regole dei processi di decisione regionale, nell'ambito dei valori e dei principi della Costituzione. Non è affatto poco, se solo si avesse l'accortezza di dare a questa configurazione una coerente attuazione. Ulteriore conferma si è avuta in relazione alla forma di governo, la cui decisione è, ora, assegnata alle Regioni mediante i nuovi Statuti»⁵⁶. Se questa fosse stata l'attitudine verso la nuova stagione statutaria, aperta dal revisore costituzionale di 25 anni fa, si sarebbe probabilmente potuto contenere uno sventurato sviluppo del regionalismo all'insegna della personalizzazione del potere, e di modalità di gestione delle politiche regionali, che oggi appaiono sempre meno nell'interesse delle collettività stanziate nei territori, nonché di tentativi di antagonismo tra la classe politica del

⁵⁵ Corte cost., sent. n. 106/2002, punto 4 del *Cons. in dir.*

⁵⁶ A. MORRONE, *Regioni senza futuro?*, in *Forum di Quad. cost.*, 1/2009, 3.

territorio – le figure dei Presidenti forti della loro legittimazione popolare – e quella del centro.

La Corte ha ben ricostruito la degenerazione dell’assetto attuale in un ragionamento coerente in occasione delle sentt. 64 e 211/2025, precedute da giurisprudenza – sentt. 173/2019, 60/2023, 196/2024 – che già aveva impostato le argomentazioni: in queste decisioni il giudice costituzionale ha segnalato le incongruenze della pretesa dei Presidenti delle Regioni di trasformare la loro carica in un mandato, che si perpetua per archi temporali poco compatibili con le dinamiche della democrazia.

Il tentativo di rimanere stabilmente alla guida delle Regioni è stato avanzato da varie figure di Presidenti sul presupposto di una volontà popolare che viene travisata, per assegnarle potenzialità che sono poco giustificate, se si ragiona sulla fisionomia che ormai le istituzioni regionali hanno assunto: la torsione leaderistica che emerge non è proporzionata rispetto allo spessore delle competenze e delle attività che contraddistinguono le amministrazioni regionali. Ma ancor più l’appello alla volontà popolare risulta privo di sostanza e di credibilità se si considera la modesta sensibilità che vi è stata, in fase di scrittura dei nuovi statuti, per la valorizzazione degli istituti di partecipazione popolare. Come è stato condivisibilmente osservato, «il limite al numero di mandati del Presidente della Giunta regionale [...] può incidere sulla forma di governo regionale e sulla forza politica del vertice dell’Esecutivo regionale»⁵⁷. Rientra tra i capisaldi dei meccanismi democratici «l’utilità, se non la necessità, della previsione di un limite temporale massimo che

⁵⁷ D. CODUTI, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *Forum di Quad. cost.*, 6/2015.

Si veda anche N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, in *Il Mulino*, 17 gennaio 2024, nonché C. BUZZACCHI, *Il principio fondamentale del divieto del terzo mandato come «ponderato contraltare» dell’elezione diretta*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 2/2025, 371 ss.

scongiuri gli effetti degenerativi connessi alla sua permanenza in carica in maniera continuativa e potenzialmente illimitata»⁵⁸; le sentenze del 2025 non hanno parlato di «effetti degenerativi», però concetto analogo è stato quello del «ponderato contraltare» a una forma di governo che sta trasformandosi in assetto «iperpresidenziale»⁵⁹.

La sent. n. 64/2025 ha deluso le aspettative, comuni ormai tanto al livello nazionale quanto a quello dei territori, legate alla «democrazia del leader»⁶⁰, formula che sta conquistando terreno e in maniera semplicistica propone la narrazione di un governo delle comunità – comunali, regionali e del Paese – che poggia su figure carismatiche, a cui non deve essere precluso un prolungato esercizio delle funzioni, in ragione delle loro riconosciute capacità.

Il giudice delle leggi ha richiamato al rispetto della l. 165/2004 in quanto attuativa dell'art. 122 Cost. a partire dal parametro del «principio fondamentale» che discende dalla legislazione quadro sulle elezioni regionali. Pur richiamando la giurisprudenza pregressa, che si era avvalsa dei parametri degli artt. 3, 48 e 51 Cost., l'argomentazione del giudice delle leggi nel 2025 si è fondata solo sull'art. 122, co. 1, Cost., rispetto al quale i principi di ragionevolezza ed eguaglianza risultano alla fine assorbiti. Nella motivazione sono

⁵⁸ F. FOTI, *Il Presidente regionale di fronte al limite del “doppio mandato”: «should I stay or should I go»?* in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 30/2024, 77.

⁵⁹ Ancora F. FOTI, *Il Presidente regionale*, cit., 80, parla di una «“torsione” dell'assetto di governo idealmente elaborato dal revisore costituzionale verso un modello di democrazia pressoché “blindata” attorno alla figura del Presidente della Giunta regionale a scapito dell'organo deliberativo-parlamentare regionale».

Si veda ancora G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, in particolare 505-507, e ID., *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, in *Le Regioni*, 3/1999, 419 ss.

⁶⁰ Tale è la formula usata nel titolo del saggio di M. CALISE, *La democrazia del leader*, Bari 2016.

risuonate chiare le istanze legate all'«effettiva par condicio tra i candidati, alla libertà dei votanti, alla genuinità della competizione e al fisiologico ricambio della rappresentanza»⁶¹, come già illustrato dalla sent. 60/2023 riferita alle elezioni dei Sindaci. E tuttavia la scelta della Corte è stata di investire in maniera integrale nella portata vincolante e inderogabile del «principio fondamentale» dedotto dalla legislazione del 2004: di per sé la scelta non si esaurisce in una dimensione formale, posto che i principi fondamentali sono funzionali a precisi interessi di necessaria uniformità. Tuttavia, le ragioni che appaiono più sostanziali – legate al sano funzionamento del gioco democratico – hanno finito per rimanere sullo sfondo.

Ma interessante, in quella decisione, è stata anzitutto la scelta di ripercorrere il contesto storico e normativo dal quale proviene il principio del divieto del terzo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale; nonché il passaggio successivo, volto a collegare il principio in questione alla forma di governo, e non all'autonomia statutaria, in ragione del precedente apporto giurisprudenziale, relativo a elezioni di molteplici cariche, posto che le coordinate di principio sono comuni a numerose posizioni elettive.

La Corte ha ricordato che in origine l'architettura costituzionale delle Regioni a statuto ordinario era quella della forma di governo parlamentare a preminenza assembleare: ma una certa disaffezione indotta da fenomeni di instabilità degli esecutivi regionali ha condotto a valutare opportuna la riforma del sistema elettorale, cosicché la l. 43/1995, recante *Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*, ha introdotto il meccanismo correttivo del premio di maggioranza. La revisione costituzionale del 1999 ha completato il cammino verso un assetto di governo sempre più

⁶¹ Corte cost., sent. n. 60/2023, punto 8 del *Cons. in dir.*

sbilanciato a favore dell'esecutivo⁶², anche se la legge costituzionale n. 1 si è distinta per l'innovazione di portata decisiva della conquista, per le Regioni, della piena potestà in merito alla scelta della propria forma di governo, nonché dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Tale piena potestà è stata il punto di arrivo di un cammino di autodeterminazione che ha consolidato l'identità delle istituzioni regionali, capaci da allora di adottare decisioni avvertite più rilevanti in virtù della propria fisionomia più marcatamente «politica», benché tale dimensione di politicità sussistesse – come si è sostenuto fin dall'avvio di queste riflessioni – ben prima dei mutamenti avvenuti a cavallo del millennio.

⁶² Tanta è la letteratura sul tema: si rinvia al numero speciale 2/2020 di *Osservatorio sulle fonti* dedicato a *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, e in particolare i saggi di G. FERRI, *Introduzione*; S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*; L. TRUCCO, F. BAILO, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*; G. TARLI BARBIERI, *Alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, per un'esaustiva ricostruzione della copiosa dottrina che è intervenuta a commento della revisione.

Pare importante richiamare alcuni saggi, coi quali il giudice relatore del 2025 aveva preso posizione all'indomani della riforma: G. PITRUZZELLA, *Sull'elezione diretta del Presidente regionale*, cit., 419 ss.; ID., *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 501 ss.

Si veda anche E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008, 251 ss.; L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Ist. del Fed.*, 6/1999, 1149 ss.; A. SPADARO, *I "contenuti" degli Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in *Pol. dir.*, 2/2001, 289 ss.; nonché i manuali T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit.; e R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna 2019.

Nell'analisi del giudice costituzionale i tratti peculiari del modello concepito dal legislatore costituzionale del 1999 sono il potere del Presidente di nominare o revocare i componenti della Giunta, scegliendoli anche al di fuori del Consiglio regionale; e il principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, che diventa collegamento obbligato del Consiglio regionale al Presidente, nonché l'assenza di un rapporto di fiducia diretto tra i due organi, vigendo piuttosto un rapporto di «non sfiducia»⁶³. Sempre con la revisione del 1999 è avvenuta l'aggiunta alle competenze concorrenti di quella relativa al «sistema di elezione», ma spetta al livello centrale stabilire la durata degli organi elettivi: per quanto concerne l'ordinamento degli enti locali tale durata era già espressamente basata sul divieto per i Sindaci e i Presidenti delle Province eletti a suffragio universale e diretto di poter contare su un terzo mandato consecutivo. L'elezione diretta del Presidente non è stata formulata corredandola in maniera esplicita del medesimo divieto che, tuttavia, fin dal 1999 ha rappresentato una questione di cui si aveva consapevolezza: addirittura la tentata revisione costituzionale del 2005, mirata a operare *Modifiche alla Parte II della Costituzione*, aveva enunciato definitivamente questa preclusione per i vertici delle Regioni, ma il referendum costituzionale del 2006 non ha consentito l'integrazione. È con la l. 165/2004 che si è provveduto a formulare i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali, oltre a fissare la durata degli organi elettivi regionali: si è così dato attuazione all'art. 122 Cost.

Ma i Presidenti di Regione non sembrano voler accettare un orizzonte limitato per i loro mandati: esigono la prosecuzione della loro esperienza di governo, appellandosi a una concezione di democrazia che trova sostanza solo in una volontà plebiscitaria espressa da un popolo, che è ridotto a soggetto privo di pluralità e disposto a delegare le funzioni pubbliche a un solo

⁶³ Corte cost., sent. n. 64/2025, punto 4.3 del *Cons. in dir.*

personaggio⁶⁴, e non a un sistema istituzionale retto da contrappesi che garantiscono equilibrio. La pretesa dei «governatori» stride anzitutto con il profilo fortemente «amministrativo» delle Regioni, che indebolisce la necessità per questa piega «presidenzialistica» laddove le funzioni pubbliche hanno carattere prevalentemente gestionale, essendo ormai le Regioni chiamate a provvedere a un'erogazione efficace dei servizi, ma senza onere di scelte «di sistema» a beneficio delle rispettive comunità. Ma tale pretesa suona stonata soprattutto per la demagogia di cui è intrisa la sottostante «narrazione» della democrazia.

Come si è già osservato altrove⁶⁵, la funzionalità principale attualmente tanto decantata della democrazia è quella del voto dell'elettore a beneficio dell'investitura «diretta» di un vertice dell'esecutivo – sia esso il *premier* o il Presidente di Giunta o il Sindaco – che non si vuole più come investitura «mediata». La trama di interazioni tra vari attori – partiti politici e loro proiezione nell'organo rappresentativo, presidenti delle assemblee, parti sociali – che è centrale negli assetti di potere costruiti a partire dall'assemblea rappresentativa, viene considerata superflua quando l'organo esecutivo deriva dall'elezione popolare. La narrazione è che occorre restituire potere al

⁶⁴ N. LUPO, *Il no al «terzo mandato» come garanzia costituzionale*, cit., osserva che «il divieto di essere eletti per più di un certo numero di mandati si rivelerebbe essere “offensivo” verso gli elettori, che sarebbero così considerati come degli “idioti”, incapaci – si suppone – di rimuovere un presidente sgradito».

Si veda anche E. RINALDI, *Il “terzo mandato” del Presidente della Giunta regionale. Riflessioni su Corte costituzionale, sentenza n. 64 del 2025*, in *Oss. AIC* (www.osservatorioaic.it), 5/2025, 118 ss.

⁶⁵ Sia consentito rinviare a C. BUZZACCHI, *Il popolo e la governabilità*, risposta a *Lettera 07/2024 - La riforma costituzionale della forma di governo, 2024*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

cittadino elettore: restituzione che trova nel momento elettorale la sua sublimazione.

L'intento di rendere l'elettore determinante nell'individuazione dell'organo esecutivo poggia su una nozione piuttosto primitiva di democrazia, che ruota unicamente intorno al voto e prescinde da altri meccanismi di coinvolgimento dei cittadini, che sarebbe auspicabile avvenissero nella quotidianità e non solo alla chiusura di una legislatura; e promette – nel caso delle Regioni – la consacrazione di figure di cui i singoli territori pare non possano privarsi, in una visione distorta da cui emerge l'idea che solo queste figure possano garantire la prosecuzione delle politiche o meglio, di indirizzi prevalentemente amministrativi, che molto spesso sono apprezzati più per la contrapposizione che generano nei confronti dello Stato centrale, che per il «buon governo» che garantiscono alle comunità.

Tra l'altro la successiva sent. 211/2025 ha addirittura difeso la forma di governo parlamentare che ancora presentano due territori con consistente presenza di minoranze linguistiche, e ha dunque corredato di un nuovo argomento la distanza che deve essere presa dalla tendenza a moltiplicare i mandati. Per la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano «il legislatore costituzionale ha optato – fino a diversa scelta da parte della legge statutaria – per il mantenimento della elezione consiliare del Presidente: ciò sulla base del presupposto implicito che quelle minoranze trovino una più adeguata rappresentanza politica e una maggiore tutela (non in un organo monocratico eletto a suffragio universale e diretto ma) nel Consiglio provinciale e regionale, ossia in un organo collegiale»⁶⁶. E ancora, il giudice ha ritenuto che la connessione del divieto di terzo mandato «con i menzionati diritti e principi costituzionali caratterizzanti la stessa forma di Stato spiega perché esso va ascritto anche ai principi generali dell'ordinamento, che si impongono, quali limiti alla loro potestà legislativa primaria, a quelle autonomie speciali, come

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 211/2025, punto 11.1 del *Cons. in dir.*

la Provincia autonoma di Trento, la cui forma di governo (in seguito alle modifiche statutarie apportate dalla legge costituzionale 2 del 2001) si caratterizza, al pari di quella delle regioni ordinarie, per l'elezione a suffragio universale e diretto del presidente e per i suoi conseguenti ampi poteri», in conformità alla posizione della Commissione di Venezia nel report *Democracy, limitation of mandates and incompatibility of political functions*⁶⁷.

In questa prospettiva di tensione tra autonomie e Stato, e di demagogico richiamo alla volontà del popolo, molto opportunamente le sentt. 64 e 211/2025 hanno costituito preziosa ammonizione⁶⁸, idonea a preservare i cardini della democrazia rappresentativa, ai quali non appartiene l'istituto del terzo mandato del Presidente della Giunta. Ma si tratta di pronunce che costringono a riflettere, perché attestano un'evoluzione probabilmente impenabile rispetto all'impianto giurisprudenziale di oltre due decenni, che in gran parte ha alimentato ben diversa cultura istituzionale.

Se si confronta questa giurisprudenza sul terzo mandato con quella del primo decennio del secolo, è inevitabile avvertire la distanza siderale: nel 2004 si esaltava la «scelta per una radicale semplificazione del sistema politico a livello regionale e per la unificazione dello schieramento maggioritario intorno alla figura del Presidente della Giunta», a cui dovevano essere riconosciuti forti poteri decisionali; mentre nel 2025 si è invocata la presenza di un contraltare a questa medesima figura. Il quadro offerto dagli statuti e dalle leggi elettorali regionali riflette ormai la dominante polarizzazione della forma di governo regionale verso l'organo Presidente, mentre la

⁶⁷ *Ivi*, punto 6 del *Cons. in dir.* In tale report si sostiene che la democrazia moderna può funzionare solo «con o attraverso limitazioni» che siano predeterminate come «legittime e ragionevoli» e la limitazione ai mandati politici è uno dei «principi chiave» che «limitano» la democrazia, ma che «allo stesso tempo la rendono possibile».

⁶⁸ Si veda M. COSULICH, *Dix ans, ça suffit ? Il dilemma del terzo mandato, da Napoli a Trento, fra autonomia e uniformità*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 29/2025, 46 ss.

giurisprudenza costituzionale comincia ad avvertire i limiti di un assetto, che ha rinunciato a «coltivare» nelle comunità regionali il confronto, il dibattito, le modalità partecipative⁶⁹, per trasferire su una figura monocratica le aspettative di buon governo; e che in ogni caso è bene che non venga considerata l'avamposto di una forma di governo presidenziale che a livello centrale ancora non c'è e che, proprio a partire dai risultati che si sono avuti a livello regionale, è opportuno valutare se sia da estendere.

⁶⁹ Valga l'auspicio di A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 16/2018, 10: «la sopravvivenza dei regionalismi (o, più in generale, di sistemi istituzionali fortemente decentrati) è una condizione indispensabile per il mantenimento dell'organizzazione democratico-costituzionale degli Stati europei».