

(<https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/la-lettera/12-2025-le-regioni-tra->

[rappresentanza-e-governabilita/rappresentanza-e-governabilita-le-regioni-al-bivio-tra-](#)

[soppressione-e-modello-per-il-livello-nazionale-in-medio-stat-virtus\)](#)



(/en/)

Osservatorio (<http://www.osservatorioaic.it/>)

Associazione Rivista (<http://www.rivistaaaic.it/>)

(/)

12/2025 - Le Regioni tra rappresentanza e governabilità



Rappresentanza e governabilità Le Regioni al bivio tra soppressione e modello per il livello nazionale? In medio stat virtus

di Michele Belletti

1. La lettera AIC del mese di dicembre, dopo aver dato spazio al tema centrale, per i costituzionalisti, della democrazia partecipativa e della rappresentanza politica, non poteva non focalizzare l'attenzione sulla questione della rappresentanza e governabilità a livello regionale, in una fase nella quale le Regioni paiono protagoniste sulla scena politico/istituzionale, soprattutto per le questioni evocate e ampiamente indagate da Gennaro Ferraiuolo.

La fine della legislatura nazionale, salvo sorprese, è ancora abbastanza lontana. Ne deriva che, con ogni probabilità, le elezioni regionali, o in alcuni importanti Comuni, possono efficacemente costituire, o hanno costituito, un test di prova, di resistenza, di possibili coalizioni elettorali, nonché favorire

l'emersione di nuove figure politiche.

☰ menu

È del tutto evidente che l'opzione tra rappresentanza e governabilità non può non dividere, in primo luogo, l'elettorato, ma soprattutto gli studiosi, chiamati ad indagarne gli esiti concreti: politologi, costituzionalisti e perché no, economisti, sempre attenti alla resa "economica" delle forme di governo, in una logica efficientista, di minor impatto possibile sulla spesa pubblica.

Pertanto, per rispondere agli spunti efficaci offerti da Gennaro Ferraiuolo, pare indispensabile partire da lontano.

2. Purtroppo, sempre più di frequente, le Regioni vengono considerate la "causa di ogni male"; dell'aumento del debito pubblico, dell'inefficienza dei sistemi sanitari, più in generale di quelli sociali, del dissesto idrogeologico, del malgoverno, ecc... Eppure, nonostante una prima perplessità del PCI, convintamente, i Padri Costituenti optarono per il modello regionale, ritenendo che avrebbe potuto svolgere un efficace ruolo di "contropotere" rispetto al governo nazionale.

Effettivamente così è stato, se si pensa che nelle c.d. "regioni rosse" (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche), alle elezioni nazionali del 1972, in un contesto ove l'astensionismo era pressoché inesistente, il PCI ottenne il 34,4% delle preferenze, ovvero, il consenso di un terzo dell'elettorato. In sostanza, le Regioni costituivano evidentemente un fattore di implementazione della partecipazione elettorale.

Non si dimentichi a quale modello istituzionale aveva pensato l'Assemblea costituente, ovvero a Regioni con un ruolo prevalentemente "politico", non già di "amministrazione", posto che, secondo una logica sussidiaria, avrebbero dovuto esercitare normalmente le funzioni amministrative "delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici" (art. 118 Cost., 3° c.).

Così, vale la pena precisare, la prima causa di implementazione del debito pubblico non è dipesa dalle Regioni, ma dallo Stato che le ha dotate di significativi, se non addirittura sovrabbondanti, apparati amministrativi, senza peraltro riorganizzare e ridimensionare quelli statali; come del resto accaduto con l'importante devoluzione di competenze e dunque di strutture e personale alle Regioni, intervenuta nel 2001.

Del resto, l'esplosione del debito pubblico si ebbe in gran parte negli anni '80 – nel 1989 il rapporto deficit/PIL era del 92% – quando non vi erano vincoli pressanti posti a livello sovranazionale, ma soprattutto, quando le Regioni erano titolari di quelle poche e poco significative competenze di cui al previgente art. 117 Cost.

Anche l'aumento della spesa sanitaria non è certo dipeso dalle Regioni, bensì, dallo Stato, che, nel dare attuazione all'art. 32 Cost., con la legge 833 del 1978, garantiva cure gratuite non solo agli "indigenti", bensì, contemplava un sistema pubblico universalistico, finanziato dalla fiscalità generale, secondo i principi di universalità, uguaglianza ed equità.

Vero è che non tutte le regioni hanno assicurato sistemi efficienti, efficaci e finanziariamente sostenibili, ma vero è anche che non ha mai trovato piena attuazione l'art. 119 Cost., che avrebbe dovuto contemplare una vera autonomia impositiva regionale ed efficaci meccanismi perequativi.

Ciò che interessa qui indagare è dunque se le regioni siano anch'esse responsabili della disaffezione alla politica e del crescente astensionismo, in ragione della forma di governo prescelta e/o imposta, oppure, se anche questa volta sono costrette a pagare le colpe del livello nazionale.

3. Il tema della rappresentanza e della governabilità, da sempre centrale, ha assunto un ruolo rilevante con il passaggio dalla prima alla c.d. seconda Repubblica.

In quel contesto, a proposito del rapporto tra stabilità e rappresentanza, nel 1991, ovvero, in una fase storica di ferventi movimenti riformisti, Augusto Barbera parlava di “un dilemma fuorviante nell'Italia degli anni '80”. Precisava che “forte era all'inizio degli anni '80 la contrapposizione fra quanti leggevano la crisi del sistema politico italiano in termini di crisi di *governabilità* e quanti leggevano invece la stessa in termini di crisi di *rappresentanza*” (A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991p. 22).

Non sarà che siamo forse noi italiani a non essere mai soddisfatti? Non ci soddisfa la democrazia di investitura, si auspica una democrazia consensuale, purché però non si intenda aprire a larghe intese.

Posto dunque che il tema e il dibattito vengono da lontano, ancora una volta, parrebbe che le responsabilità non siano delle regioni, bensì, della politica a livello nazionale.

Infatti, continua Barbera, “Il problema di fondo non era e non è, quindi, se privilegiare la *rappresentanza* o la *decisione* o se accrescere la capacità decisionale di questa o quella istituzione (o il parlamento, o il governo, o lo Stato o le regioni), bensì quello di rafforzare la capacità decisionale, in termini di tempestività, efficienza e coerenza programmatica, di tutte le istituzioni democratiche: del parlamento e del governo, dello Stato centrale e delle istituzioni regionali e locali, delle assemblee rappresentative e dello stesso corpo elettorale” (A. Barbera, *cit.*, p. 22).

Non sarà dunque che, mentre Augusto Barbera indicava la luna in molti per troppo tempo hanno continuato ad osservare il dito?

Nelle leggi di quegli anni c'era dunque un mix di premesse per assicurare trasparenza, tempestività, efficacia, coerenza dell'indirizzo politico. “Eppure, nonostante tanto attivismo, i nodi della crisi si sono aggravati: il lavoro parlamentare non è migliorato; parlamento e Capo dello Stato hanno perso il controllo della durata della legislatura; l'attività del governo si mantiene dissociata per ministeri; regioni ed enti locali si mantengono ai margini di scelte decise dal centro; le responsabilità delle varie istituzioni vengono sempre più confuse; gli interessi organizzati si fanno sempre più virulenti e talvolta pericolosamente contigui all'area propria della legislazione penale” (A. Barbera, *cit.*, p. 26).

Secondo talune analisi dei primi anni '80, le istituzioni dovevano essere più efficienti per consentire il corretto fluire della decisione politica. Ma tolta l'ostruzione di quei canali, reso palese il voto, resi più forti il Premier, i Presidenti delle due Camere, i Presidenti delle giunte regionali, rafforzati da Pertini in poi i poteri di intervento dello stesso Capo dello Stato, si è scoperto che mancava a monte la sorgente, vale a dire quell'indirizzo politico che avrebbe dovuto alimentare quei canali non più ostruiti. La crisi riguardava dunque non gli strumenti ma la stessa funzione di indirizzo politico; non solo la *decisione* ma la stessa *rappresentanza* da cui trae alimento la funzione di indirizzo politico (A. Barbera, *cit.*, p. 27).

Parrebbe dunque di capire che, se responsabilità vi siano non possono essere solo della rappresentanza o della ~~stabilità~~ ^{stabilità}, ma di inefficienze degli assetti istituzionali che non hanno saputo assicurare né l'una, né l'altra.

4. La forma di governo regionale nella c.d. Prima Repubblica era a tendenza assembleare. Il che, analogamente a quanto accadeva a livello statale e locale, produceva esecutivi instabili, che avevano finanche difficoltà ad approvare i bilanci, con il rischio che i Consigli regionali venissero sciolti “per impossibilità di formare una maggioranza”, o perché non “in grado di funzionare”.

Volendo pertanto azzardare un giudizio sulla riforma di cui alla l. cost. 1/1999, secondo una logica retrospettiva, non si può che esprimere una, seppur cauta, valutazione positiva, per aver almeno assicurato stabilità e continuità ai governi regionali, che di lì a poco sarebbero divenuti destinatari di numerose, importanti e forse troppo significative competenze.

Il modello prescelto era quello che aveva dato buoni esiti, dell'elezione diretta dei Sindaci, seppur con talune modifiche. È indubbiamente difficile che le formule elettorali e i sistemi di governo mettano tutti d'accordo, tuttavia, vale la pena ricordare il tentativo infruttuoso di assicurare stabilità a livello comunale contemplando la c.d. “sfiducia costruttiva”, di cui all'art. 37 della legge 142/1990, che non ha prodotto alcun effetto di stabilizzazione, poiché, invece di attendere il voto sulla “mozione di sfiducia”, il Sindaco si dimetteva, determinando una crisi *extraconsiliare*.

Nonostante nel dibattito scientifico ed istituzionale odierno sul c.d. *Premierato* venga evocata da molti la sfiducia costruttiva, è di tutta evidenza che non produrrebbe alcun effetto di stabilizzazione della forma di governo, per le motivazioni sopra evocate delle crisi prevalentemente extraparlamentari ed *extraconsiliari*.

Così, sull'onda della spinta riformista, maggioritaria e pseudofederalista venne approvata la l. 81/1993, a tutti nota, sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia, con la previsione del c.d. *simul simul*.

Invece, il tentativo di portare quell'assetto a livello regionale, con la legge 23 febbraio 1995, n. 43, il c.d. *Tatarellum*, dal nome del proponente, diede luogo ad esiti a dir poco nefasti. Non solo il modello, il sistema elettorale e la formula elettorale erano complicati e poco comprensibili per gli elettori, ma soprattutto si dimostrarono totalmente inefficienti.

Senza entrare nei dettagli, ci si limita qui a ricordare che la legge contemplava una norma “antiribaltone”, che non impedì l'instabilità, ma, addirittura la implementò. Ci si riferisce all'art. 8, a tenore del quale, “Se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi, il quinquennio di durata in carica del Consiglio regionale è ridotto ad un biennio”.

A parte i dubbi di legittimità costituzionale per contrasto con l'art. 126 Cost. – si sosteneva che quella legge non disciplinasse lo scioglimento anticipato dei Consigli regionali, bensì, la durata della consiliatura, di pertinenza del legislatore ordinario – la norma si limitava a garantire ventiquattro mesi di stabilità, al decorso dei quali si scatenò un'instabilità dei governi regionali mai vista prima.

La stessa norma, peraltro, non riuscì ad essere efficace nemmeno nei ventiquattro mesi dall'elezione consiliare, previa designazione elettorale del Presidente di Regione, per la scarsa precettività dell'art. 8, che invece di indicare chiaramente e tassativamente le ragioni dello "scioglimento anticipato", come contemplato dal c.d. *simul simul*, si limitava ad evocare genericamente un rapporto fiduciario comunque posto in crisi.

Il paradosso si fece ancor più evidente quando proprio una delle Regioni con i più alti tassi di stabilità, l'Emilia-Romagna, rischiò di impattare contro la "norma antiribaltone".

Alle elezioni regionali del 1995, in Emilia-Romagna venne candidato capolista della lista maggioritaria, Pierluigi Bersani, per poi essere designato dal corpo elettorale ed eletto Presidente di Regione dal Consiglio regionale. È noto che la vittoria elettorale nazionale del centro-sinistra e la nascita del primo Governo Prodi determinò, nel 1996, la "promozione" di Bersani a Ministro dello sviluppo economico.

Di fronte al dubbio se dovesse scattare o meno la norma antiribaltone, perché il rapporto fiduciario era stato "comunque posto in crisi", l'Ufficio legislativo del Consiglio regionale rilevò che Bersani si era dimesso per ragioni personali, non già per motivi politici.

Forse le motivazioni erano politiche e non personali, tuttavia, non poteva dirsi inverata una rottura del rapporto fiduciario. Il che condusse all'elezione da parte del Consiglio regionale di un "altro" Presidente, Antonio La Forgia, il quale, a sua volta, sul finire della consiliatura, nel 1999, nella fase in cui la "norma antiribaltone" non era più efficace, si dimise, venendo sostituito da Vasco Errani.

Ne è derivato che la stabilità venne salvaguardata dalla continuità dell'azione del Consiglio regionale, mentre la rappresentanza, a fronte di una legge che contemplava una designazione da parte del corpo elettorale, è stata delegata ai consiglieri regionali, per la scelta degli altri due Presidenti di Regione. Nostalgia e auspicio di un ritorno al passato assembleare?

5. Sotto la vigenza della legge Cost. 1/1999, nel 2000 e nel 2005 Errani viene eletto e poi confermato alla guida della Regione, per essere riconfermato nella tornata elettorale del 2010.

Analogamente, nella Regione Lombardia, Roberto Formigoni venne eletto direttamente dal corpo elettorale negli anni 2000, 2005 e 2010, dopo essere stato eletto dal Consiglio regionale nel 1995, a seguito di designazione elettorale, in forza della legge 43/1995.

Errani e Formigoni non sono stati gli unici a svolgere tre mandati consecutivi, in ragione di una controversa interpretazione della legge 165/2004 e della supposta natura programmatica e non direttamente applicabile della disposizione in questione.

Tuttavia, proprio le due citate presidenze hanno confermato quanto sia opportuno il divieto del terzo mandato consecutivo, a fronte dell'elezione diretta di una carica monocratica, poiché si rischia di cristallizzare e consolidare situazioni di gestione del "potere" politico, che potrebbero finanche degenerare.

Sono note, ancorché diverse, le vicende giudiziarie dei due Presidenti. Errani, nel 2012, viene indagato e rinviato a giudizio nel processo *Terremerse*, assolto in primo grado, condannato in appello per falso ideologico, per poi essere definitivamente assolto nel 2016, perché "il fatto non sussiste". Formigoni verrà condannato nel 2019 in via definitiva per corruzione.

Gennaro Ferraiuolo ricorda che altri Presidenti di Regione hanno svolto diversi mandati consecutivi, sottintendendo come finalmente nelle recenti elezioni l'elemento di novità sia "rappresentato dal fatto che, per la prima volta, si è dispiegato nella sua pienezza il divieto di terzo mandato consecutivo posto dalla l. n. 165/2004, che in passato era stato ritenuto inoperante in assenza di un recepimento nella legislazione regionale e, comunque, non retroattivo".

6. Premesso che non esiste la formula elettorale perfetta, se si osservano le tornate elettorali regionali dal 2000 ad oggi, non si può non prendere atto della "buona resa" della legge cost. 1/1999, che ha assicurato esecutivi stabili, anche in contesti ove per diversi anni la stabilità era poco più di un miraggio, contribuendo alla nascita e all'implementazione di una classe politica regionale.

Quel modello ha assicurato inoltre il principio cardine dei contesti democratico/pluralisti, ovvero, l'alternanza nei ruoli di maggioranza e opposizione. Si pensi alle ultime elezioni in Sardegna, ove si dava per scontata la vittoria del centro-destra, mentre, la riorganizzazione delle opposizioni e l'opzione per il c.d. "campo largo" ha determinato la vittoria del centro-sinistra.

Non si dimentichi inoltre l'importante ruolo di contropotere svolto dai "Governatori" regionali nel drammatico momento della crisi pandemica da Covid, di sostanziale sospensione delle dinamiche democratico/pluraliste, quando tutte le decisioni venivano accentrate nel Presidente del Consiglio dei ministri e nel Ministro della salute.

Il Parlamento non si riuniva se non nel numero strettamente necessario di parlamentari per approvare gli scostamenti di bilancio funzionali a garantire le misure assistenziali a favore di chi non poteva lavorare.

Mentre in una prima fase, i dpcm "passavano" soltanto dal Consiglio dei ministri, in una seconda fase, sugli stessi veniva chiesto il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Le scelte più ragionevoli contro il Covid vennero prese anche grazie all'apporto dei Governatori di Regioni. Si pensi all'introduzione delle diverse colorazioni regionali. Soluzione ragionevole, che trattava diversamente situazioni diverse e ugualmente situazioni uguali. Unicamente le Regioni in zona rossa subivano limitazioni più significative, mentre le altre Regioni subivano limitazioni diverse, parametriche alla condizione epidemica e alla disponibilità di terapie intensive.

Esattamente il contrario di quanto era successo nella fase iniziale della pandemia, quando tutto il Paese venne irragionevolmente considerato zona rossa, con la conseguenza che anche nei territori ove il Covid non era sostanzialmente arrivato si subivano le più stringenti e irragionevoli limitazioni.

Il che succedeva in considerazione del fatto che si ritenevano le Regioni incapaci o inadeguate a gestire emergenze, senza prendere atto che sono proprio i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ad assicurare l'efficienza, efficacia e ragionevolezza della risposta, in ragione della contiguità dell'intervento da garantire.

Avrebbero potuto i Presidenti di Regione svolgere ugualmente, in maniera trasversale, quel ruolo incisivo se non fossero stati legittimati direttamente da parte del corpo elettorale regionale?

È comunque costante la convinzione che solo lo Stato sia in grado di affrontare e risolvere situazioni di emergenza. Il che era già successo in occasione della crisi dei debiti sovrani.

A fronte dei vincoli europei, gli Stati membri imponevano manovre finanziarie recessive e tagli lineari irragionevoli. Solo in un secondo momento, con il c.d. *coordinamento virtuoso*, lo Stato si è limitato a fissare dei limiti alla spesa, lasciando le Regioni libere di scegliere dove e come tagliare, ovvero, primariamente sulla spesa improduttiva, senza toccare quella produttiva.

7. Non si dimentichi che il modello della forma di governo regionale è stato sostanzialmente “imposto” alle regioni, messe di fronte all’alternativa tra il nuovo assetto, che contemplava il *simul simul*, o il precedente impianto assembleare, prefigurando il legislatore una forma di governo “a regime”, da disciplinarsi con gli Statuti regionali e una forma di governo transitoria prevista dalla legge cost. 3/2001.

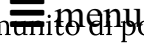
È altrettanto noto come furono proprio le regioni a tentare di mitigare le “rigidità” di quel modello. Si ricordino i tentativi della Regione Marche (Corte cost. 304/2002), con la previsione di un sistema transitorio, più elastico di quello a regime, e il più articolato tentativo della Regione Calabria, che avrebbe forse meritato più considerazione da parte di una Corte costituzionale forse non eccessivamente regionalista, che avrebbe prefigurato diverse opzioni per le Regioni, ma che rischiava di aprire all’instabilità, rompendo il *simul simul*. La Consulta desumeva invece la volontà parlamentare di “imporre” l’elezione diretta del Presidente di Regione “nella esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali” (Corte cost. 2/2004, 4 *Cons. dir.*).

Ne derivò che il modello transitorio divenne sostanzialmente definitivo. Solo il Friuli Venezia-Giulia ripropose il modello assembleare, ma, a fronte della richiesta di *referendum* sullo Statuto, con il rischio di esito negativo, tornò al *simul simul*.

Ricorda Stefano Ceccanti che solo la Valle d’Aosta ha conservato il modello originario, pagando però la scelta con una maggiore instabilità.

Non v’è dubbio, dunque, che le vicende del regionalismo e quella peculiare fase storica, di vero e proprio “entusiasmo regionalista”, se non addirittura “federalista”, contribuirono a disegnare dei modelli di governo incentrati sulla figura del Presidente di Regione, spesso definito significativamente “Governatore”, con conseguente inevitabile recessione del ruolo dei Consigli regionali (M. Belletti, *Razionalizzazione degli esecutivi regionali e “armonia” con la Costituzione, Percorsi Costituzionali. Alla ricerca del buon governo*, 2012, pp. 127 ss.).

Ancora una volta, un ruolo significativo è stato svolto dalla Corte costituzionale nella concreta definizione e consolidamento della nuova forma di governo. Con riguardo alle opzioni della Regione Abruzzo, la Consulta rilevava che quale conseguenza dell’elezione diretta, “il Presidente (...) nomina e revoca di sua iniziativa gli assessori” (Corte cost. 12/2006, 4 *Cons. dir.*); la previsione della possibilità per il Consiglio di “discutere e approvare il programma di governo” sarebbe incostituzionale se dalla mancata approvazione dello stesso derivassero “conseguenze di tipo giuridico certamente inammissibili”, volte a produrre “qualcosa di simile ad un rapporto fiduciario” (Corte cost. 12/2006, 5 *Cons. dir.*); l’iniziale conferimento della fiducia sarebbe “contraddittorio con un sistema di rapporti tra poteri fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare” (Corte cost. 12/2006, 5 *Cons. dir.*); non sarebbe ammessa l’esplicitazione di un voto di sfiducia nei confronti degli assessori, “che si risolverebbe esclusivamente in

una pura e semplice riduzione dei poteri spettanti al Presidente, investito della carica dal corpo elettorale (...)  i poteri che lo rendono interamente responsabile (...) dell'operato di tutti i componenti della Giunta" (Corte cost. 12/2006, 4 Cons. dir.).

A maggior ragione, ne deriva che non è pensabile derogare al principio implicito nei contesti democratico/pluralisti della non immediata rielezione del Presidente eletto direttamente, allo scadere del secondo mandato. Un'eventuale deroga avvicinerebbe l'impianto regionale ai sistemi presidenzialisti dell'America latina, piuttosto che al Premierato britannico.

Un sistema di governo forte presuppone forti contrappesi. Di qui l'opportunità di non cestinare quel modello che bene ha operato a livello comunale e regionale, contemplando e conservando comunque ragionevoli limiti di mandati per evitare irragionevoli cristallizzazioni di potere.

Non v'è dubbio che alle Regioni possono essere addebitate diverse responsabilità, ma, con ogni probabilità, potrebbe essere ingeneroso attribuire alle stesse la responsabilità dell'astensionismo elettorale, posto che normalmente è il livello elettorale nazionale che viene percepito come "lontano", mentre, i livelli territoriali di prossimità, Comuni e Regioni vengono avvertiti come più vicini all'elettorato, ove, appunto, si può incidere sull'elezione del vertice di governo.

Tra l'altro, proprio il divieto del terzo mandato consecutivo nelle più recenti tornate elettorali regionali, ha fatto emergere nuove figure e convergenze politiche a livello regionale.

Occorre pertanto cercare di contemperare le due esigenze, stabilità e rappresentatività, che vengono compromesse quando si opta per formule elettorali pure, proporzionali o maggioritarie, optando, in ipotesi, per sistemi elettorali misti, come il *Mattarellum* o il *Rosatellum*, tenendo in considerazione le indicazioni offerte dalla Corte costituzionale quando si è pronunciata rispettivamente sulla legge Calderoli e sul c.d. *Italicum*.

8. L'opzione tra rappresentanza e governabilità è da sempre una scelta cruciale. È altrettanto evidente che normalmente l'elettorato predilige la prima opzione, a fronte della quale si sente compiutamente rappresentato, mentre, l'opzione che conduce alla stabilità non sempre lo fa sentire rappresentato, aumentando il rischio dell'astensionismo.

In un'ottica propositiva, a livello regionale, per garantire maggior partecipazione, si potrebbe riflettere sull'estensione del modello dell'elezione diretta dei Sindaci nei Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti, ove il doppio turno consentirebbe la candidatura di diverse figure politiche, anche all'interno della stessa coalizione. In considerazione della possibilità di apparentamenti e dunque di nuove coalizioni o di allargamento di quelle esistenti tra il primo e il secondo turno, potrebbero affermarsi nuove aggregazioni maggiormente inclusive, che potrebbero implementare la partecipazione elettorale e dunque la legittimazione della coalizione o del candidato Presidente eletto.

Ciò premesso, è scontato che l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo non può non essere accompagnata da adeguati *checks and balances*, primo tra tutti il già citato divieto di rielezione del Presidente eletto a suffragio elettorale diretto allo scadere del secondo mandato consecutivo.

A fronte dell'eccentrica legge della Regione Campania, che avrebbe consentito di ricandidarsi al Presidente in carica, perché non venivano computati i due mandati precedenti, la Consulta risponde che veniva violato l'art. 122, 1° comma Cost., in ragione del parametro interposto di cui all'art. 2, comma 1, lett. f, della legge 165/2004. Il che in considerazione del fatto che quel principio costituiva un bilanciamento con gli altri contrapposti principi, ma soprattutto fungeva da "temperamento di sistema" e da "ponderato contraltare" rispetto all'elezione diretta del vertice monocratico (Corte cost. 64/2025).

Analogha sorte è spettata alla modifica introdotta all'art. 14 della legge elettorale provinciale del 2003 della Provincia autonoma di Trento, per contrasto con il principio di cui alla legge 165/2004, che, pur non essendo costituzionalmente imposto, costituisce un "ponderato contraltare", "un bilanciamento tra contrapposti principi" e un "delicato punto di equilibrio" (Corte cost. 211/2025).

Vero è che nei confronti delle Regioni è maturato "un diffuso sentimento antiregionalista", forse proprio in considerazione delle incrostazioni di potere che la forma di governo ha consentito e in ragione della volontà dei Presidenti di consolidare ulteriormente le loro posizioni. Tuttavia, è vero anche che sarebbe eccessivo pervenire all'abolizione dell'ente o allo svuotamento dello stesso, come accaduto per le Province, divenute inefficaci e inefficienti, proprio con riguardo alle importanti competenze di cui rimangono comunque titolari.

Basti pensare alla vicenda del mancato trasferimento di risorse dalla Regione Abruzzo alla Provincia di Pescara per il trasporto scolastico di studenti disabili, risolta dalla Consulta con il chiarimento che i diritti hanno la prevalenza sulle esigenze di equilibrio di bilancio (Corte cost. 275/2016).

Forse, potrebbe essere più indicato rivedere e ricalibrare il sistema delle competenze, anche in considerazione delle capacità delle singole Regioni e in ragione della capacità fiscale per abitante, contemplando adeguati meccanismi perequativi.

Buona parte delle Regioni assicurano alti livelli di efficienza, altre sono sistematicamente in "Piano di rientro" per dissesto finanziario in materia sanitaria, o commissariate, non certo per responsabilità delle Regioni virtuose, che conferiscono tramite il residuo fiscale, buona parte delle loro risorse, bensì, per responsabilità dello Stato che non ha attivato i meccanismi perequativi contemplati nell'art. 119 Cost. e soprattutto, in ragione della mancata concreta attuazione del c.d. federalismo fiscale, i cui decreti attuativi sono stati tutti approvati, ma mai applicati.

L'attuazione dei LEP, benché funzionali alla differenziazione, in un contesto di invarianza finanziaria, potrebbe assicurare adeguati livelli di tutela sanitaria e sociale per tutte le regioni, una implementazione del residuo fiscale conferito dalle regioni virtuose e, complessivamente, un più alto livello di soddisfazione nei confronti dell'ente Regione, quale conseguenza di una logica compiutamente cooperativa e perequativa.

Le Regioni hanno finanche dimostrato un certo attivismo normativo su temi delicati e importanti, contribuendo, ad esempio, al dibattito sul c.d. "fine vita", tentando di dare attuazione con atti di Giunta o con leggi regionali alla sentenza della Corte costituzionale n. 242/2019.

Prescindendo dai contenuti degli atti, dagli esiti dei giudizi costituzionali o dalla condivisione o meno di quegli interventi, pare sicuramente un atteggiamento virtuoso quello delle regioni di dare luogo, su un tema controverso, ad un dialogo a distanza tra legislatori regionali e legislatore statale, quasi a volerlo incalzare.

Il che sarebbe d'auspicio per un rapporto dialogico, di composizione e meno conflittuale nei rapporti tra Stato e Regioni.



9. Quanto alla possibilità di riprodurre la forma di governo regionale a livello nazionale, è evidente che la questione pare decisamente più complessa e articolata. Nonostante, come evidenziato da Gennaro Ferraiuolo, è da diversi anni che viene auspicato di portare a livello nazionale il c.d. modello del “Sindaco d’Italia”, almeno dalla Bicamerale D’Alema e dalla Bozza Salvi, che per diversi aspetti pare di sicuro interesse, non v’è alcun dubbio che numerose e significative dovrebbero essere le differenze con la forma di governo regionale odierna.

A livello nazionale non pare infatti possibile e plausibile la riproposizione di automatismi e rigidità, come, in ipotesi, quella del c.d. *simul simul*. Manca, infatti, a livello regionale la figura del “moderatore”, che, in ambito nazionale si rinviene nel Presidente della Repubblica, il quale, non a caso, svolge un ruolo incisivo per i c.d. *atti duunvirali*, o a partecipazione complessa, ovvero, la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e la decisione di sciogliere anticipatamente uno o entrambi i rami del Parlamento, per il perfezionamento dei quali serve la controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri e dunque, la sua piena, formale e sostanziale, adesione.

In sostanza, i due atti più importanti nel governo parlamentare non possono essere la conseguenza di automatismi, dovendo essere assunti di comune accordo tra il più alto vertice politico e il più alto vertice istituzionale, evidentemente tenendo conto delle concrete dinamiche politiche, che possono sbilanciarsi a favore dell’uno, nel caso di chiara e larga vittoria elettorale o a favore dell’altro, nel caso di una non chiara maggioranza parlamentare uscita dalle urne.

L’elezione diretta del Presidente di Regione non lo configura come un *primus inter pares*, qual è il Presidente del Consiglio dei Ministri, ma gli conferisce il potere di nomina e di revoca degli assessori, difficilmente riproducibile a livello nazionale. La revoca dei ministri, in un contesto di governo di coalizione, recherebbe il pericolo di rompere la stessa coalizione. Pericolo che non è invece configurabile a livello regionale in considerazione della “minaccia” del *simul simul*.

Il rapporto fiduciario nel governo parlamentare deve intercorrere tra l’intero esecutivo e il Parlamento, *rectius*, la maggioranza parlamentare, mentre, a livello regionale intercorre tra il Consiglio regionale e il solo Presidente di Regione.

In chiave propositiva, si potrebbe riflettere proprio su alcune suggestioni della Bozza Salvi, non già sull’elezione diretta del c.d. *Premier*, bensì, sulla mera designazione dello stesso, a fronte dell’indicazione sulla scheda elettorale.

Un elemento forte di razionalizzazione della forma di governo potrebbe essere finalmente la rottura del bicameralismo paritario.

Piuttosto che l’attribuzione di un premio maggioranza, si potrebbe riflettere su una legge elettorale con prevalenza di collegi uninominali e un recupero proporzionale, sul modello del *Mattarellum* originariamente contemplato per il Senato, che determinerebbe un più forte legame tra candidato e

territori, così da ridurre le dinamiche astensioniste. Per finire, secondo una logica bipolare, non dovrebbe essere contemplato il voto iniziale di investitura fiduciaria, così da consentire l'insediamento anche di esecutivi di minoranza.

In sostanza, pur ritenendo non configurabili, o anche solo non opportune, forme di investitura diretta a livello nazionale, la strada da perseguire resterebbe quella della ricerca della stabilità.

Non si dimentichi che nelle due legislature precedenti non solo si sono registrati esecutivi diversi, ma anche coalizioni mutevoli nell'arco della stessa legislatura. Tra il 2013 e il 2018 si riscontrano tre esecutivi diversi, Letta, Renzi e Gentiloni, frutto di diverse coalizioni, ancorché, con il ruolo prevalente svolto dal Partito Democratico.

Decisamente più complicata la legislatura successiva, che si apre nel 2018, con il governo Conte 1 - Lega/Cinque Stelle - dopo difficili consultazioni presidenziali e diversi mandati esplorativi. A quell'esecutivo succederà, dopo poco più di un anno, il governo Conte 2, PD/Cinque stelle, con la legislatura che terminerà nel 2022, con l'esecutivo Draghi, di larghe intese.

Il che ha determinato che la più significativa devoluzione di risorse agli Stati membri, da parte dell'Unione Europea, il c.d. *Next generation* UE, attuato in Italia con il c.d. PNRR, ha visto il governo Conte 2 trattare con l'UE l'erogazione dei fondi; il governo Draghi dare attuazione normativa al PNRR con decreto-legge, dunque con uno strumento emergenziale, che presupponeva una non stabile e duratura permanenza in carica; con il governo Meloni che ha operato la c.d. "messa a terra" dei progetti finanziati.

È evidente che, in circostanze del genere, la stabilità diviene inevitabilmente un valore da perseguire, in ragione delle esigenze di continuità programmatica.

10. Ovviamente, la stabilità non può essere fine a sé stessa, ma deve essere funzionale all'efficacia dell'azione di governo ed assicurare comunque rappresentatività. Invero, le diverse formule elettorali che si sono succedute in Italia hanno dimostrato come un ruolo centrale sulla buona resa dei meccanismi elettorali hanno i partiti politici, che possono assicurare o meno la funzionalità dei medesimi meccanismi istituzionali.

Vero è, infatti, che Leopoldo Elia non amava le democrazie di investitura. Tuttavia, è altrettanto vero che la sua critica più radicale andava ai governi parlamentari a pluripartitismo estremo, mentre auspicava un'evoluzione del sistema partitico inclusivo, verso modelli tendenzialmente bipartitici o bipolari, sul modello Westminster, precisando comunque che "la nostra democrazia non può ridursi a mera democrazia di investitura ma deve diventare sempre più una democrazia di indirizzo e di partecipazione" (L. Elia, *L'evoluzione della forma di governo*, Astrid-online.it).

Lo stesso Sartori assumeva come esempio di stabilità il modello Westminster, realizzato attraverso il sistema dei partiti, auspicando, soprattutto per i Paesi dell'est Europa che si affacciavano al pluralismo e alla democrazia, l'instaurazione di sistemi Semipresidenziali, che avrebbero contribuito alla bipolarizzazione del sistema politico, per poi convergere sul modello britannico.

La stabilità degli esecutivi non è soltanto un fattore politico/giuridico, ma, notoriamente, anche economico, fondamentale per evitare quelli che Maranini definiva gli assetti pseudoparlamentari, ovvero, le degenerazioni del parlamentarismo, di fronte ai quali Sartori rileva che "il parlamentarismo puro

equivale al malgoverno assembleare”. Dunque, “il parlamentarismo che funziona non è mai un parlamentarismo puro, che incorpori pienamente il principio della sovranità del Parlamento”. Chiarisce inoltre che “il modello parlamentare originario è sì imperniato sulla centralità del Parlamento, ma è strettamente collegato al ruolo della Premiership, o al governo di gabinetto, ovvero, implica il sicuro controllo del Parlamento da parte di un Primo Ministro posto a capo di una maggioranza coesa, risultante vincitrice alle elezioni” (G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 2013, pp. 116 ss.).

Anche Luigi Einaudi si esprimeva contro la proporzionale e gli assemblearismi che quella formula determina, rilevando che “la rappresentanza proporzionale è concezione distruttiva e anarchica”. I Parlamenti dovrebbero essere invece organi “il cui unico scopo è quello di formare governi stabili e di controllarne l'azione”.

Precisa ancora che l'assemblearismo “è il trionfo delle minoranze, ognuna delle quali ricatta le altre e il governo”. La proporzionale e l'assemblearismo “favoriscono le dittature e i colpi di mano”. Quasi sempre, “le assemblee proporzionalistiche andarono a finire nella dittatura”.

Luigi Einaudi svolgeva queste considerazioni nel 1944, poco dopo la caduta del fascismo, poco prima della fine dell'occupazione nazi/fascista e prima di essere eletto membro all'Assemblea costituente, senza mai citare il ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare, precipuamente nella determinazione e affermazione dell'indirizzo politico tra governo e Parlamento, riconoscendo indubbiamente un ruolo preminente all'esecutivo e al suo vertice, il Primo Ministro, cercando di contemperare le istanze di partecipazione e quelle di stabilità sistemica di un modello parlamentare che non degeneri nell'assemblearismo (*L'Italia e il secondo risorgimento*, supplemento alla *Gazzetta ticinese*, 4 novembre 1944, in L. Einaudi, *Il buongoverno*, Roma-Bari, 2012, pp. 56 ss.), ma che non necessiti di una legittimazione diretta, ricercando dunque soluzioni istituzionali mediane, secondo i suggerimenti che più sopra si è cercato di proporre.

In sostanza, le osservazioni di Barbera, Sartori ed Einaudi paiono convergere, non certo su elezioni dirette, bensì, sul ruolo preminente riconosciuto al vertice dell'esecutivo in quanto leader del partito politico o della coalizione di maggioranza.

Non si possono, dunque, non condividere le sempre preziose considerazioni di Massimo Luciani, riportate da Gennaro Ferraiuolo, sulla inadeguatezza di soluzioni istituzionali eccessivamente “forzanti e rigide”, che non solo possono non soddisfare il corpo elettorale, ma, quale eterogenesi dei fini, possono paradossalmente non perseguire il risultato auspicato. Soluzioni che paiono tollerate dalla Corte costituzionale a livello locale e regionale – come dimostrato dalle sopraccitate pronunce su Marche, Calabria e Abruzzo – non trovano cittadinanza in ambito nazionale, come evidenziato dalle decisioni sulla legge Calderoli e sull'*Italicum*, ove la rappresentanza pagava un costo troppo salato alla stabilità.

📅 07 GENNAIO 2026

CERCA NEL SITO

Associazione

Rivista (<http://www.rivistaaic.it/>)Osservatorio (<http://www.osservatorioaic.it/>)**PROSSIMI APPUNTAMENTI**

09 Gen 2026, 10:00 - I costi sociali della transizione "verde"

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1895/-/i-costi-sociali-della-transizione-verde\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1895/-/i-costi-sociali-della-transizione-verde)

12 Gen 2026, 10:00 - Parlamento e dinamiche della forma di governo in Italia e Spagna

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1897/-/parlamento-e-dinamiche-della-forma-di-governo-in-italia-e-spagna\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1897/-/parlamento-e-dinamiche-della-forma-di-governo-in-italia-e-spagna)

12 Gen 2026, 16:30 - Dialoghi di diritto costituzionale e pubblico. Conversazioni a partire dalla legge n. 76/2025 in materia di partecipazione dei lavoratori nelle imprese

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1877/-/dialoghi-di-diritto-costituzionale-e-pubblico-conversazioni-a-partire-dalla-legge-n-76-2025-in-materia-di-partecipazione-dei-lavoratori-nelle-imprese\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1877/-/dialoghi-di-diritto-costituzionale-e-pubblico-conversazioni-a-partire-dalla-legge-n-76-2025-in-materia-di-partecipazione-dei-lavoratori-nelle-imprese)

14 Gen 2026, 17:30 - La difesa comune europea. Fra fantasie e realtà

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1903/-/la-difesa-comune-europea-fra-fantasie-e-realta\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1903/-/la-difesa-comune-europea-fra-fantasie-e-realta)

15 Gen 2026, 10:00 - La costituzione di Weimar: una Zwischenverfassung?

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1904/-/la-costituzione-di-weimar-una-zwischenverfassung\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1904/-/la-costituzione-di-weimar-una-zwischenverfassung)

20 Gen 2026, 14:30 - Enhancing public participation of ethnic minorities at the local level: legislative responses and policy strategies amid persistent challenges

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1896/-/enhancing-public-participation-of-ethnic-minorities-at-the-local-level-legislative-responses-and-policy-strategies-amid-persistent-challenges\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1896/-/enhancing-public-participation-of-ethnic-minorities-at-the-local-level-legislative-responses-and-policy-strategies-amid-persistent-challenges)

02 Feb 2026, 10:30 - Corte Costituzionale e autorimessione

[\(/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1898/-/corte-costituzionale-e-autorimessione\)](/it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1898/-/corte-costituzionale-e-autorimessione)

05 Feb 2026, 10:30 - La lezione di Leopoldo Elia. Il diritto costituzionale tra prescrittività ed

effettività (</it/notizie/appuntamenti/dettaglievento/1892/-/la-lezione-di-leopoldo-elia-il-diritto-costituzionale-tra-prescrittivita-ed-effettivita>)[Visualizza il calendario \(/it/notizie/appuntamenti-con-elenco\)](/it/notizie/appuntamenti-con-elenco)

NEWSLETTER DELL'ASSOCIAZIONE AIC


Per ricevere periodicamente aggiornamenti sulle nostre novità.

Iscrivendomi acconsento al trattamento dei dati secondo la normativa sulla privacy (</info/privacy-policy?ml=1>).



(<http://www.giappichelli.it/>)

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

(<https://ilmiositojoomla.it/>)