

# La rappresentanza politica a livello regionale, tra monismo del vertice e frammentazione politica

di Giovanni Tarli Barbieri

## 1. *Le controverse scelte della legislazione elettorale regionale*

Quindici anni fa, nell'ambito di un seminario tenuto a Roma sul tema "Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali" Giuliano Amato ebbe ad osservare che «un sistema presidenziale come quello che abbiamo creato nelle nostre Regioni non esiste al mondo, perché accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un Consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto», concludendo che «politicamente perciò c'è tutto e il contrario di tutto, istituzionalmente c'è uno squilibrio di poteri assolutamente disfunzionale e coerente soltanto con le forme peggiori di governo presidenziali»<sup>1</sup>.

Le considerazioni che seguono, riferite alle Regioni a statuto ordinario, si propongono di verificare la perdurante attualità di questa ricostruzione.

A seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999, una volta confermata da tutti gli statuti ordinari la forma di governo centrata sull'elezione diretta del Presidente della Regione, anche sul piano elettorale i legislatori regionali non si sono allontanati dai due capisaldi della legge Tatarella (l. 43/1995), ovvero la previsione di un premio di maggioranza collegato alla lista o alla coalizione collegata al candidato Presidente eletto, e un sistema di riparto dei seggi con metodo proporzionale. Tale scelta dimostra

---

<sup>1</sup> G. AMATO, *Intervento*, in Astrid, *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, a cura di F. BASSANINI e R. GUALTIERI Ponte alle Grazie, Passigli, 2009, p. 286.

che difficilmente è possibile condurre un qualsiasi ragionamento intorno ai rapporti fra gli organi di vertice dell'ordinamento senza tenere conto della legislazione elettorale<sup>2</sup>.

Tale collegamento però non è stato del tutto valorizzato dalla Corte costituzionale: infatti, da un lato, il giudice delle leggi non ha consentito l'adozione, da parte delle Regioni, di leggi elettorali prima dello statuto, posto che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione, mediante la preposizione dei titolari alle singole cariche» (sent. n. 4/2010)<sup>3</sup>, dall'altro ha però escluso che lo statuto regionale possa ospitare contenuti riconducibili alla materia elettorale, in quanto «non si può pretendere, in nome della competenza statutaria in tema di “forma di governo”, di disciplinare la materia elettorale tramite disposizioni statutarie, dal momento che il primo comma dell'art. 123 ed il primo comma dell'art. 122 sono disposizioni tra loro pariordinate: anche se sul piano concettuale può sostenersi che la determinazione della forma di governo può (o addirittura dovrebbe) comprendere la legislazione elettorale, occorre prendere atto che, invece, sul piano della Costituzione vigente, la potestà legislativa elettorale è stata attribuita ad organi ed a procedure diverse da quelli preposti alla adozione dello statuto regionale e che quindi lo statuto regionale non può disciplinare direttamente la materia elettorale o addirittura contraddire la disposizione costituzionale che prevede questa speciale competenza legislativa» (sent. n. 2/2004)<sup>4</sup>.

La legge “Tatarella” del 1995, che non a caso è stata lasciata in vigore dall'art. 5, comma 1, della l. cost n. 1/1999 «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali», si è dimostrata tutto sommato congeniale alle aspettative dei sistemi politici regionali<sup>5</sup>; infatti, sebbene l'art. 4 della l. 165/2004

---

<sup>2</sup> C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 Supplemento. Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1, Comm. cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 2002, p. 101.

<sup>3</sup> *Considerato in diritto*, n. 2.1. La necessaria precedenza dello statuto sulla legge elettorale era già stata affermata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 196/2003.

<sup>4</sup> *Considerato in diritto*, n. 8. Sul punto, su posizioni opposte, per tutti, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, p. 583; C. FUSARO, *Statuti e forma di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 22.

<sup>5</sup> Non a caso, alcune delle prime leggi elettorali regionali, all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. n. 1/1999, avevano utilizzato la tecnica della novellazione della l. n. 43/1995 che la Corte costituzionale criticò, pur senza censurarla sul piano della legittimità costituzionale (sent. n. 196/2003), e altre comunque non si erano allontanate dalle coordinate di fondo di tale legge. Sulle leggi elettorali regionali “di prima generazione”, per tutti, E. GIANFRANCESCO, *Il sistema elettorale regionale ed i suoi sottosistemi*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 343 ss.; F. PASTORE (a cura

consentisse (e consenta) una larga discrezionalità alle autonome determinazioni regionali, limitandosi a imporre, con riferimento al sistema elettorale in senso stretto, l'individuazione di meccanismi che agevolino la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicurino la rappresentanza delle minoranze (comma 1, lett. a), le leggi regionali adottate fino al 2014 hanno confermato l'impianto, o comunque la *ratio* della l. 43/1995. Anticipando quanto si dirà più oltre, la tendenziale riproposizione delle coordinate fondamentali del sistema elettorale di cui alla l. 43/1995 da parte delle Regioni ha finito per occultare i gravi limiti di esso, quali alti livelli di frammentazione nella formazione dei Consigli (corretti solo in parte da alcuni dei legislatori regionali), autoconservazione della classe politica regionale (favorita dalla ormai generale previsione del voto di preferenza), localismo della rappresentanza (alimentato anche dalla previsione di collegi su base provinciale)<sup>6</sup>.

In concreto, gli aspetti su cui i legislatori regionali sono intervenuti riguardano:

- 1) la disciplina del premio di maggioranza, allo scopo di superare le incongruenze della legge del 1995, tra le quali la sua attribuzione attraverso una lista bloccata (c.d. "listino regionale") e l'eventualità dell'aumento del numero di seggi del Consiglio regionale;
- 2) la rappresentanza delle minoranze, allo scopo di limitare ipotesi di "supermaggioranze";
- 3) la riduzione, solo in alcuni casi, della frammentazione, data la blanda soglia di sbarramento contenuta nella l. 43/1995 (essa è pari al 3% per quelle liste che non siano collegate ad una lista regionale che non abbiano superato il 5%);
- 4) la disciplina del voto disgiunto, ovvero la possibilità per gli elettori di votare un candidato Presidente ed una lista con esso non collegata (tale eventualità è stata vietata in alcune leggi elettorali regionali);
- 5) la rappresentanza dei territori, per impedire fenomeni, più o meno estesi, di "slittamento" dei seggi tra le circoscrizioni;
- 6) la rappresentanza di genere, alla stregua di quanto previsto dall'art. 117, comma 7, Cost. Su quest'ultimo punto, le nuove leggi elettorali regionali, a cominciare da

---

di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2012; G. PERNICIARO, *Autonomia politica e legislazione elettorale regionale*, Padova, Cedam, 2013, pp. 85 ss. ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>6</sup> Spunti in questo senso in D. NAPOLI, *Come si forma la rappresentanza politica regionale*, in S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolmabile*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 109 ss.

quella campana (poi seguita da numerose altre Regioni) hanno introdotto la c.d. “doppia preferenza di genere”.

Nel periodo più recente nuove leggi elettorali regionali (si potrebbe dire, “di seconda generazione”) hanno tenuto particolarmente conto di due novità istituzionali: la riduzione del numero dei consiglieri (d.l. 138/2011; d.l. 174/2012) e l’impatto della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, la cui riferibilità ai sistemi elettorali regionali non è peraltro sicura, dato che in tale pronuncia (e, sostanzialmente, anche nella successiva sent. n. 275/2014) si è enfatizzata la «caratterizzazione tipica ed infungibile» delle funzioni spettanti alle Camere, «ciò che peraltro distingue il Parlamento da altre assemblee rappresentative di enti territoriali». Nello stesso senso, la sent. n. 193/2015 si è connotata per un approccio alquanto prudente circa la sindacabilità di una legge elettorale regionale (nella specie, quella lombarda) per eccesso di torsività, “salvando” la soglia di sbarramento in essa prevista, in quanto tipica manifestazione «della discrezionalità del legislatore che intenda evitare la frammentazione della rappresentanza politica, e contribuire alla governabilità»<sup>7</sup> e, soprattutto, dichiarando inammissibile la questione di costituzionalità relativa all’assegnazione del premio di maggioranza sulla base dei voti ottenuti dal Presidente eletto, anziché dalle liste ad esso collegate, in quanto nel caso concreto (elezioni regionali del 2013) la maggioranza assoluta dei seggi era stata attribuita alla coalizione di centro-destra ampiamente suffragata; né l’eventuale ricorso al voto disgiunto (peraltro difficilmente verificabile, in quanto tale modalità di voto si affianca nella legge elettorale lombarda alla possibilità per gli elettori di votare il solo candidato Presidente) aveva comportato voti per le liste collegate inferiori a quelli del Presidente.

Con riferimento alla riduzione dei consiglieri, essa ha esercitato un impatto sui sistemi elettorali regionali almeno relativamente a due aspetti: a) l’individuazione delle soglie di accesso alla rappresentanza; b) la rappresentanza territoriale.

La riduzione del numero dei consiglieri ha determinato sul primo versante un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite, di fatto “depotenziando” quelle

---

<sup>7</sup> *Considerato in diritto*, n. 4.2. Sull’impatto della sent. n. 1/2014 sui sistemi elettorali regionali, cfr., in particolare, R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2013, n. 3; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post «porcellum»*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 471 ss.; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n. 1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4167 ss.; M. MASSA, *Dopo il premio di maggioranza nazionale, quello regionale?*, in *Quad. cost.*, 2014, pp. 130 ss.; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2014, pp. 143 ss.

espressamente previste dalle leggi elettorali regionali (cfr. *infra*) e, sul secondo versante, ha determinato una potenziale diminuzione del numero di seggi assegnati alle Province, solo in parte “compensata” dalla soppressione dei listini regionali prevista dalla generalità delle leggi elettorali regionali (salvo, come si dirà, quella piemontese).

Tra le leggi elettorali “di seconda generazione” si deve ricordare quella toscana che ha introdotto il ballottaggio tra i due candidati Presidenti più votati al primo turno qualora nessuno di essi abbia ottenuto almeno il 40% dei voti<sup>8</sup> e quelle di Lazio, Liguria e Marche nelle quali si è rinunciato al carattere *majority assuring* del sistema elettorale, anche se, tranne il caso del Lazio<sup>9</sup>, in ipotesi tutto sommato marginali. Ai fini dell’assegnazione del premio di maggioranza, è generalizzata la previsione di un limite massimo (fa eccezione la sola legge campana, dopo la recentissima revisione del novembre 2024) e l’assegnazione nei collegi provinciali (fa eccezione, come detto, la legge piemontese)<sup>10</sup>.

Come accennato, alcune leggi elettorali (tra queste quella abruzzese, calabrese, lucana, marchigiana, molisana, umbra) hanno eliminato la possibilità di espressione del voto disgiunto, che, da un lato, valorizza la libertà dell’elettore, ma dall’altro si presta ad un’utilizzazione localistico-clientelare, oltre a dare luogo a effetti potenzialmente irragionevoli sul piano della distribuzione dei seggi, aumentando la torsività del sistema elettorale, ove questo sia configurato come *majority assuring*. L’abolizione del voto disgiunto ha poi un ulteriore effetto rilevante, nella misura in cui ridimensiona, almeno in parte, la personalizzazione del voto, già valorizzata dall’elezione diretta del Presidente<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Peraltro, questa previsione non ha mai trovato applicazione, poiché tanto nelle elezioni del 2015 quanto in quelle del 2020 il candidato Presidente più eletto ha ottenuto più del 40% dei voti validi. Sulla legge elettorale toscana, per tutti, E. CATELANI, *La legge elettorale della Toscana 26 settembre 2014, n. 51 fra dubbi di costituzionalità e di conformità allo Statuto, dopo la deliberazione del Collegio di garanzia statutaria*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2014, n. 3; L. GORI, *Il corpo elettorale ed il sistema di elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta*, in P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Toscana*, Torino, Giappichelli, 2015, pp. 41 ss.; M. ROSINI, *Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2014, pp. 1237 ss.

<sup>9</sup> La legge elettorale laziale (l.r. n. 10/2017) prevede infatti un limite massimo al premio di maggioranza (20% dei seggi); nelle elezioni del 2018 la coalizione di centro-sinistra ha ottenuto 25 seggi su 51. La maggioranza si è poi allargata nel corso della legislatura con l’ingresso del Movimento 5 Stelle. Sulla legge elettorale in questione, A. FERRARA, *Sulla legislazione elettorale della Regione Lazio alla luce delle modifiche recate dalla l.r. 10/2017*, in *Le Regioni*, 2018, pp. 330 ss.

<sup>10</sup> Diversamente, la legge elettorale toscana prevede un listino bloccato facoltativo per le singole liste dal quale sono tratti i primi degli eletti.

<sup>11</sup> Sul voto disgiunto, per tutti, A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, p. 38, nt. 83; M. VOLPI, *Enti territoriali, forma di*

## 2. Il doppio livello di personalizzazione delle competizioni elettorali regionali

Il combinato disposto dell'elezione diretta dei Presidenti e del premio di maggioranza<sup>12</sup> quale istituto caratterizzante i sistemi elettorali regionali ha contribuito in modo decisivo a una bipolarizzazione delle competizioni, unita però a livelli frammentazione tendenzialmente alti (limitati dall'esistenza, solo in alcune leggi elettorali, di soglie di sbarramento esplicite). Il carattere decisivo dell'elezione del vertice dell'Esecutivo (che, attraverso il premio di maggioranza, conferma anche la composizione del Consiglio) è testimoniato dal considerevole numero di elettori che esprimono un voto solo per un candidato Presidente; correlativamente, nella prassi i candidati Presidenti vincitori ottengono più voti delle liste che li sostengono (e ciò per il combinato disposto dei voti ai soli Presidenti e dei voti disgiunti: tabella 1). Del resto, in un contesto di volatilità elettorale quale quello attuale, infatti, non stupisce che fasce rilevanti di elettori convergano su determinati candidati Presidenti riconoscendosi nella loro persona più che nella coalizione di appartenenza: si vedano nelle elezioni del 2020 i casi eclatanti di Zaia in Veneto, di De Luca in Campania e di Emiliano in Puglia.

Tabella 1. *Voti ai Presidenti eletti e voti alle coalizioni vincenti*

Regione	Elezione	Presidente	Voti Presidente	Voti coalizione
Piemonte	2024	Cirio	1.055.752	936.098
Lombardia	2023	Fontana	1.774.482	1.621.095
Veneto	2020	Zaia	1.883.960	1.582.405
Liguria	2024	Bucci	291.089	271.863
Emilia-Romagna	2020	Bonaccini	1.195.819	1.040.482
Toscana	2020	Giani	861.894	763.970
Umbria	2019	Tesei	255.158	245.879
Marche	2020	Acquaroli	361.186	325.140
Lazio	2023	Rocca	936.388	856.966
Abruzzo	2024	Marsilio	327.660	316.637
Molise	2023	Roberti	94.770	91.278
Campania	2020	De Luca	1.789.017	1.616.613
Puglia	2020	Emiliano	871.028	759.773
Basilicata	2024	Bardi	153.088	150.381
Calabria	2021	Occhiuto	431.675	424.666

*governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 1199.

<sup>12</sup> Il premio di maggioranza, in dipendenza di un numero di consiglieri più basso a seguito del d.l. 138/2011 e del d.l. 174/2012, si è ridotto quanto a consistenza in valore assoluto. Così solo per fare un esempio, con un consiglio regionale composto da 20 componenti il premio di maggioranza eventualmente fissato al 60% dei seggi è pari a 12 consiglieri, 1 in più della maggioranza assoluta.

La vittoria di Zaia (con il 76,79%) e De Luca (69,48%) è stata ulteriormente attestata dai risultati delle rispettive liste personali: un risultato record è stato raggiunto da “Zaia Presidente” che con il 44,57% dei voti ha sfiorato, da sola, la maggioranza assoluta dei seggi (24 su 51), quasi raddoppiando i voti rispetto alle elezioni del 2015; “De Luca Presidente” in Campania è risultata la seconda per numero di voti (13,3%), ma anche “Cambiamo con Toti Presidente” in Liguria è la lista di maggioranza relativa nelle elezioni del 2020 con ben il 22,61% dei voti, a dimostrazione di come queste liste abbiano in alcune Regioni un ruolo decisamente rilevante. Lo stesso fenomeno si è verificato nelle più recenti elezioni in Piemonte e in Liguria<sup>13</sup>.

L’interpretazione, in chiave istituzionale, di questa sorta di “partiti personali regionali” non è semplice: certo, essi sono insieme la “spia” di una crisi del sistema politico<sup>14</sup> e l’espressione tanto della «torsione monocratica della forma di governo regionale»<sup>15</sup>, quanto forse anche dell’“appiattimento” del regionalismo italiano in una dimensione più amministrativa che politica (le “liste personali” nascono infatti a livello comunale a seguito dell’introduzione dell’elezione diretta dei Sindaci).

Nessuna Regione ha ripensato la scelta di considerare eletti consiglieri, a seconda dei casi, o i candidati Presidenti più votati dopo quello eletto<sup>16</sup>, o tutti i candidati Presidenti, se la lista o la coalizione ha conseguito almeno un seggio (così come avviene nelle elezioni comunali)<sup>17</sup>. Le leggi elettorali regionali hanno quindi confermato, nel primo

---

<sup>13</sup> Nel primo caso, la “Lista civica Cirio Presidente” ha ottenuto il 12,23%; nel secondo caso, la lista “Bucci Presidente vince Liguria” ha sfiorato il 10% (9,46%).

<sup>14</sup> Tali formazioni politiche, talvolta (ma non sempre) dall’esistenza effimera, rafforzano i Presidenti all’interno delle coalizioni e l’indipendenza degli stessi dai partiti, soprattutto nel caso in cui si tratti di personalità capaci, anche attraverso queste liste, di catturare quote di elettorato ulteriori rispetto al perimetro delle coalizioni a loro sostegno.

<sup>15</sup> S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 120.

<sup>16</sup> Art. 1, comma 3, l.r. Lombardia 17/2012; art. 2, comma 3, l.r. Veneto 5/2012; art. 1, comma 1, l.r. Emilia-Romagna 21/2014; art. 3, comma 3, l.r. Liguria 18/2020; art. 19, comma 6, lett. c), l.r. 27/2004; art. 2, comma 5, l.r. Lazio 2/2005 (come modificato dall’art. 2, comma 1, lett. b), l.r. 10/2017); art. 4, comma 1, l.r. Abruzzo 9/2013; art. 2, comma 3, l.r. 20/2017; art. 5, comma 3, l.r. Campania 4/2009; art. 2, comma 4, l.r. Puglia 2/2005 (come modificato dalla l.r. 7/2015); art. 2, comma 4, l.r. Basilicata 20/2018; art. 1, comma 2, l.r. Calabria 1/2005. A queste si deve aggiungere il Piemonte, nel quale trova ancora applicazione l’art. 5, l. cost. 1/1999.

<sup>17</sup> Art. 21, l.r. Toscana 51/2014; art. 2, comma 9, l.r. Umbria 2/2010 (come modificato dall’art. 3, comma 3, l.r. 4/2015). Viceversa, la legge elettorale delle Marche, modificata dalla l.r. 24/2020, esclude dall’elezione consiliare i candidati Presidenti dopo il secondo; essi non possono presentarsi come consigliere (tale previsione troverà applicazione dalle elezioni del 2025).

caso, quanto previsto dall'art. 5 della l. cost. 1/1999 nell'ottica di configurare questi ultimi come una sorta di "capo" o di "rappresentante" delle opposizioni.

Evidentemente, la rinuncia all'elezione dei candidati Presidenti sconfitti avrebbe potuto contribuire a "drenare" almeno un seggio in più per le liste provinciali (contribuendo a diminuire la soglia di sbarramento implicita) e per le circoscrizioni territoriali.

Per di più, la prassi sembra dimostrare che i candidati Presidenti sconfitti appaiono consiglieri assai depotenziati sul piano politico. In non pochi casi, infatti, il candidato Presidente sconfitto non entra in Consiglio (Gori, in Lombardia nella scorsa legislatura ha preferito conservare la carica di Sindaco di Bergamo) o lo lascia successivamente per altri incarichi, tendenzialmente parlamentari (si vedano i candidati Presidenti sconfitti nelle ultime elezioni in Emilia-Romagna, Toscana e Puglia) ma anche locali (Fabbri in Emilia nella X legislatura) o per insanabili dissensi politici (così Callipo in Calabria nella scorsa legislatura). In altri casi, la debolezza politica all'interno della coalizione di opposizione rende ragione del fatto che il candidato Presidente sconfitto (forse proprio perché sconfitto) è andato presto incontro ad un processo di emarginazione all'interno della propria coalizione per cui ha preferito formare un "monogruppo" distinto dagli altri dell'opposizione (D'Amato nel Lazio; Gravina in Molise; Marrese in Basilicata) oppure ha scelto il gruppo misto (Lorenzoni in Veneto; Bianconi in Umbria; D'Amico in Abruzzo) ovvero ancora, addirittura, si è progressivamente avvicinato all'area della maggioranza consiliare<sup>18</sup>.

Solo in due casi i candidati Presidenti sconfitti sono Presidenti del maggior gruppo di opposizione (Pentemero in Piemonte; Majorino in Lombardia)<sup>19</sup>.

Sono quindi casi eccezionali quelli in cui il candidato Presidente sconfitto è riuscito ad avere un qualche ruolo di *alter ego* del Presidente (ma ben lungi da quello di "capo dell'opposizione") per l'intera legislatura.

Ciò detto, a questi fattori di personalizzazione si deve aggiungere la previsione, generalizzata in tutte le Regioni, del voto di preferenza per l'elezione dei consiglieri regionali. Nella prassi in tutte le Regioni, ma in particolare in quelle meridionali (eloquenti sono al riguardo i dati riferiti alla Puglia e alla Campania nelle elezioni del

---

<sup>18</sup> Nella legislatura 2000-2005 in Abruzzo, il candidato del centro-sinistra, passato successivamente all'UDC e quindi alla maggioranza.

<sup>19</sup> Viceversa, nelle Marche e in Calabria il candidato Mangialardi e la candidata Bruni risultano iscritti al gruppo del PD ma non sono capigruppo.

2020 e alla Calabria nelle elezioni del 2021), il voto di preferenza appare un fenomeno rilevante<sup>20</sup>.

Tale doppio livello di personalizzazione, unito, soprattutto in alcune Regioni, all'alto livello di frammentazione indotto dalla legislazione elettorale (cfr. *infra*, par. 3), rende ragione del fatto che «dietro la facciata decisionista di molti presidenti è continuata, in realtà, a perpetuarsi la incapacità di smantellare una impalcatura legislativa ereditata dall'impianto originario di istituzione delle regioni. Caratterizzata dalla cogestione e lottizzazione dei gruppi consiliari, con alleanze trasversali e secondo procedure collaudate da decenni di consociativismo»<sup>21</sup>.

In effetti, un ulteriore elemento da considerare è dato dal fatto che la gran parte delle leggi elettorali regionali hanno confermato le circoscrizioni provinciali quali ambiti territoriali nei quali sono eletti i consiglieri regionali<sup>22</sup>.

Voto di preferenza e circoscrizioni provinciali hanno finito per radicare un "localismo" della rappresentanza che spesso contribuisce a spiegare il carattere spesso microsettoriale della legislazione regionale e la prassi di intese trasversali a tutela di interessi territorialmente circoscritti. Non a caso, già prima della stessa legge "Tatarella" si era osservato come circoscrizioni provinciali e voto di preferenza favorissero «l'uso dell'amministrazione regionale a fini clientelari e localistici, anche per la ricorrente pretesa di trasferire la rappresentanza territoriale nella giunta regionale con una feodalizzazione degli assessorati, e di conseguenza di enti e aziende regionali, che rende assai difficile la formazione di un forte ceto politico regionale»<sup>23</sup>, avendo

---

<sup>20</sup> Per tutti, F. MUSELLA, *Governi monocratici*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 73 ss. Solo la prima legge elettorale toscana aveva eliminato il voto di preferenza (l.r. n. 25/2004), ma tale scelta è stata radicalmente ripensata in quella vigente (l.r. n. 51/2014). Sul punto, cfr. anche S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit.

<sup>21</sup> M. CALISE, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p. 119.

<sup>22</sup> Le uniche eccezioni sono date dalla Calabria che in pratica ha "sterilizzato" le Province più recentemente istituite (Crotone; Vibo Valentia), prevedendo l'istituzione di una circoscrizione "centro" (peraltro, l'art. 1, comma 2-*quater*, prevede che in tale circoscrizione «le liste sono composte, a pena di inammissibilità, in modo che ci sia almeno un candidato residente per ciascuna delle province corrispondenti»), mentre la Toscana ha provveduto a "spacchettare" la Provincia di Firenze in quattro sub-circoscrizioni. Da parte loro, alla luce della riduzione del numero dei consiglieri, le sole leggi elettorali di Umbria e Molise hanno previsto la distribuzione dei seggi direttamente e soltanto a livello regionale.

<sup>23</sup> F. CUOCOLO, *Diritto regionale Italiano*, Torino, Utet, 1991, p. 47. Al localismo della rappresentanza allude anche E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 109.

impedito il «decollo, effettivo, al di là delle proclamazioni verbali, della programmazione regionale»<sup>24</sup>.

Tali considerazioni contribuiscono altresì a spiegare alcuni contenuti della legislazione elettorale regionale che, allo scopo di impedire o contenere il fenomeno dello «slittamento» dei seggi<sup>25</sup>, tendenzialmente penalizzante per le circoscrizioni più piccole<sup>26</sup>, mirano a garantire alle Province un numero minimo<sup>27</sup> o, addirittura, l'integralità dei seggi ad esse spettanti<sup>28</sup>, in quest'ultimo caso anche a costo di alterare la corrispondenza tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse Province, oltre a premiare in termini di seggi liste che in altre circoscrizioni avevano avuto un risultato comparativamente migliore<sup>29</sup>.

### 3. I diversi fattori alla base della frammentazione politica a livello regionale

Come si è accennato, con riferimento alla frammentazione, in questa sede si deve osservare la varietà delle soluzioni fatte proprie dalle diverse leggi elettorali, alcune delle quali hanno confermato le previsioni della l. 43/1995, assai generose nei confronti delle piccole formazioni politiche<sup>30</sup>, altre hanno introdotto previsioni più rigorose<sup>31</sup>,

<sup>24</sup> M. CARLI, *Art. 121-122*, in *Le Regioni, le Province, i Comuni*, t. II, *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1990, p. 13.

<sup>25</sup> Sul quale sia consentito un rinvio a G. TARLI BARBIERI, *Lo «slittamento dei seggi» dopo la sentenza n. 35/2017*, in *Quad. cost.*, 2017, pp. 537 ss., e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

<sup>26</sup> Così, in particolare, A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali*, cit., pp. 238 ss.

<sup>27</sup> Così, la legge elettorale toscana (art. 23), cui hanno fatto seguito quelle della Lombardia (art. 1, commi 34 ss., l.r. 17/2012) e del Lazio (art. 6, comma 4, l.r. 2/2005, come modificato dall'art. 7 della l.r. 10/2017), garantisce a tutte le Province l'elezione di almeno un consigliere.

<sup>28</sup> Così, la legge elettorale marchigiana (art. 19, l.r. 27/2004), poi sostanzialmente trasposta dalle leggi della Campania (art. 11, l.r. 4/2009), del Veneto (art. 22, comma 6, l.r. 5/2012) e dell'Abruzzo (art. 17, comma 7, l.r. 9/2013).

<sup>29</sup> Sul punto, in particolare, N. D'AMELIO, *La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali*, in Consiglio regionale del Piemonte, *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Torino, 2010, p. 309.

<sup>30</sup> Tra queste, le leggi elettorali dell'Emilia-Romagna, del Lazio, della Liguria, della Lombardia, delle Marche, del Piemonte, del Veneto. A queste si possono aggiungere la recentissima modifica della legge elettorale campana (2,5%), la legge elettorale umbra (2,5% ma solo per le liste facenti parte della coalizione vincente, ma in realtà quella rilevante per l'Umbria è la soglia di sbarramento implicita derivante dal fatto che sono solo 20 i seggi del Consiglio regionale). Solo leggermente più alte sono le soglie previste dalla legge elettorale dell'Abruzzo (4% per le coalizioni; 2% per le liste facenti parte di coalizioni con più del 4%).

<sup>31</sup> Tra queste, in particolare, la legge elettorale pugliese che prevede una soglia di sbarramento all'8% per le coalizioni e le liste singole, e il 4% per le liste facenti parte di coalizioni con più dell'8%. Si

come si evince dalla tabella 2, riferita all'indicazione della percentuale di voti ottenuta dalle liste meno votate tra quelle che hanno ottenuto seggi.

Tabella 2. *Lista meno votata con seggi nelle ultime elezioni regionali*

Regione	Elezioni	Lista meno votata con seggi
Piemonte	2024	2,43 (Stati Uniti d'Europa)
Lombardia	2023	1,17 (Noi mod.Sgarbi Fontana)
Veneto	2020	1,71 (Europa Verde)
Liguria	2024	4,56 (M5S)
Emilia	2020	1,95 (Europa Verde)
Toscana	2020	4,28 (Forza Italia-UDC)
Umbria	2019	3,93 (Tesei Pres.)
Marche	2020	2,08 (Civitas Civici)
Lazio	2023	1,21 (Polo progr.Sin.Ecol.)
Abruzzo	2024	2,68 (Noi moderati)
Molise	2023	5,73 (Costruire democrazia)
Campania	2020	1,43 (Davvero)
Puglia	2020	5,94 (Popolari)
Basilicata	2024	5,79 (AVS-PSI-Basil. poss.)
Calabria	2021	4,58 (UDC)

Peraltro, la tematica della frammentazione non può essere adeguatamente affrontata senza considerare la riduzione del numero dei consiglieri imposta a partire dal d.l. 138/2011.

Come accennato, la contrazione del numero dei seggi ha infatti determinato un innalzamento delle soglie di sbarramento implicite, di fatto “depotenziando” quelle espressamente previste solo da alcune leggi elettorali regionali<sup>32</sup>. Tuttavia, questa

---

vedano, altresì, la legge elettorale calabrese (soglia al 4%); quella lucana (soglia di sbarramento all'8% per le coalizioni; al 4% per le liste all'interno delle coalizioni con meno dell'8%; al 3% per le liste singole); quella molisana (8% per le coalizioni, salvo che nessun candidato Presidente oltre quello eletto ottenga detta percentuale: in questo caso alla ripartizione dei seggi partecipa la lista o la coalizione collegata al candidato Presidente più votato dopo quello eletto e 3% per le liste all'interno delle coalizioni con più dell'8%); quella toscana (3% per le liste facenti parte di coalizioni che conseguano più del 10% dei voti; 5% per le liste singole o facenti parte di coalizioni che non superino il 10%).

<sup>32</sup> Si pensi all'Umbria, Molise, Basilicata.

apparente maggiore selettività non si è tradotta in una limitazione sostanziale della frammentazione partitica, dato che essa come è noto, è alimentata anche da canali “a monte” e “a valle” del sistema elettorale in senso stretto.

Tra le cause “a monte” si debbono ricordare quelle relative alla raccolta delle firme a sostegno della presentazione delle liste, in ordine alle quali la leggi elettorali regionali appaiono in molti casi tendenzialmente generose, prevedendo anche numerosi casi di esenzione, sulla cui legittimità costituzionale è lecito dubitare. Tuttavia, queste sono state discutibilmente generalizzate da ultimo in forza dell’art. 4-*sexies* del d.l. 7/2024 (convertito, con modificazioni, dalla l. 38/2024) che, modificando l’art. 4, comma 1, della l. n. 165/2004, ha inserito un ulteriore principio fondamentale in materia di elezioni regionali del seguente tenore: «Esenzione dalla sottoscrizione degli elettori per le liste che, al momento dell'indizione delle elezioni regionali, sono espressione di forze politiche o movimenti corrispondenti a gruppi parlamentari presenti in almeno una delle due Camere, sulla base di attestazione resa dal segretario o presidente del partito rappresentato nella Camera».

Si tratta di una disposizione assai discutibile.

La giurisprudenza costituzionale ha messo in evidenza la *ratio* delle previsioni legislative che richiedono la raccolta di un certo numero di sottoscrizioni a corredo delle candidature (sentt. 83/1992; 48/2021), sottolineando che esse sono adottate «nell’esercizio dei poteri previsti dall’art. 51 della Costituzione, poiché giustificate «dalla duplice esigenza di garantire da un lato una certa consistenza numerica di base ad una compagine che mira ad assumere elettoralmente un ruolo di rappresentanza politico-amministrativa della comunità e di assicurare, dall’altro, a tale compagine un minimo di credibilità ed affidabilità». In questo senso, l’esigenza di sottoscrizioni di un determinato numero di elettori a sostegno delle candidature è qualificata come un principio generalizzato.

D’altra parte, nemmeno una presunzione di rappresentatività sembra sorreggere la previsione introdotta nel 2024, poiché l’art. 4-*sexies* sopra richiamato non fa riferimento alle forze politiche che abbiano ottenuto seggi nelle più recenti elezioni regionali, bensì a quelle corrispondenti a gruppi parlamentari presenti in almeno una delle due Camere: in tal modo, anche liste con un modesto seguito elettorale in una Regione possono comunque usufruire dell’esenzione.

A ciò si aggiungano le conseguenze che le disposizioni in esame producono sulla frammentazione partitica: questo aspetto non deve essere sottovalutato anche perché i voti di ciascuna formazione politica collegata a un candidato Presidente sono utili per

la sua elezione, a prescindere dal conseguimento di un seggio, atteggiandosi quali mere “portatrici d’acqua”.

Non a caso, nelle più recenti elezioni regionali in ben nove Regioni su quindici sono state presentate almeno 17 liste e in quattro (Liguria, Campania, Puglia, Calabria) almeno 20<sup>33</sup>, e, come è agevole verificare nella tabella 3, la capacità “riduttiva” delle leggi elettorali è variabile.

Tabella 3. *Numero liste presentate (LP) e liste con seggi (LS) nelle più recenti elezioni regionali*

Regione	LP	LS
Piemonte	13	8
Lombardia	12	11
Veneto	17	9
Liguria (XII legislatura)	20	9
Emilia (XI legislatura)	17	8
Toscana	15	6
Umbria (XI legislatura)	19	7
Marche	18	9
Lazio	17	11
Abruzzo	12	10
Molise	14	9
Campania	26	17
Puglia	29	8
Basilicata	13	9
Calabria	21	9

#### 4. Segue: la disciplina dei gruppi consiliari

Tra le cause post-elettorali della frammentazione occorre richiamare, in particolare la disciplina dei gruppi consiliari. La tabella 4 conferma un elemento fondamentale che

<sup>33</sup> Colpiscono i dati di Campania e Puglia (rispettivamente, 26 e 29 liste presentate).

perdura costantemente da anni, ovvero l'alto numero dei gruppi che tale è rimasto anche dopo la riduzione del numero dei consiglieri operata in forza del d.l. 138/2011 e 174/2012; anzi, il taglio dei consiglieri ha determinato una conseguenza certo non imprevedibile, e in alcuni casi in combinato disposto con leggi elettorali poco selettive, ovvero la riduzione della consistenza numerica dei gruppi<sup>34</sup>.

Tabella 4. *Numero dei gruppi consiliari (al 5 novembre 2024)*

Regione	LP	LS	Gruppi	Misto
Piemonte	13	8	8	No
Lombardia	12	11	12	Sì
Veneto	17	9	10	Sì
Liguria (XI legislatura)	18	8	9	Sì
Emilia (XI legislatura)	17	8	12	Sì
Toscana	15	6	7	Sì
Umbria (XI legislatura)	19	7	7	Sì
Marche	18	9	9	Sì
Lazio	17	11	11	Sì
Abruzzo	12	10	11	Sì
Molise	14	9	11	No
Campania	26	17	10	Sì
Puglia	29	8	10	Sì
Basilicata	13	9	10	No
Calabria	21	9	10	Sì

Infatti, il numero dei gruppi consiliari è rimasto ancora considerevolmente alto (quasi 10 gruppi in media; nelle 15 Regioni a statuto ordinario vi sono complessivamente 147 gruppi e in ben 10 di esse vi sono almeno 10 gruppi).

<sup>34</sup> Sui gruppi a livello regionale cfr., per tutti, E. COLARULLO (a cura di), *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 55 ss.; G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 247 ss.; G. PERNICIARO, *Presidente di Assemblea regionale e gruppi consiliari*, in N. LUPO (a cura di), *I Presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 411 ss.; ID., *Criteri per la composizione dei gruppi consiliari e modifiche in corso di legislatura: una riflessione su norme e prassi (a partire dal decreto-legge n. 174 del 2012)*, in R. ZANON (a cura di), *I Gruppi consiliari*, Quaderni del Laboratorio permanente di diritto parlamentare del Consiglio regionale del Veneto, dicembre 2015.

In effetti, il numero dei gruppi è in ben 10 Regioni superiore a quello delle liste che hanno ottenuto seggi; ciò dimostra che la disciplina della formazione dei gruppi a livello statutario o dei regolamenti interni dei Consigli è generosa per le formazioni minori, in tal modo però vanificando gli intenti selettivi fatti propri, come detto (par. 3), peraltro solo in alcune delle leggi elettorali.

In effetti, quasi tutti i regolamenti interni dei Consigli consentono la formazione di gruppi anche con un singolo consigliere, purché si tratti dell'unico eletto in una lista presentatasi con lo stesso contrassegno.

L'unica vistosa eccezione è data dalla Campania, spiegabile con il fatto che il regolamento interno del Consiglio (art. 18, comma 1) impone un numero minimo di 5 consiglieri per formare un gruppo consiliare, con l'unica eccezione della possibilità di formare un gruppo con almeno due consiglieri purché siano eletti nella medesima lista elettorale e abbiano rappresentanza nel Parlamento nazionale o in quello europeo.

Alto è il fenomeno del "transfugismo" consiliare, in ordine al quale il solo statuto del Veneto (art. 42, comma 3) prevede che i mutamenti sopravvenuti nel corso della legislatura alla composizione dei gruppi non comportano aumento delle risorse e del personale complessivamente assegnati. In altri casi, per arginare l'impatto di questo fenomeno, è previsto che un gruppo possa rimanere tale anche se abbia perso uno o più componenti nel corso della legislatura.

Ancora più impressionante è la media riferita alla consistenza numerica dei gruppi (4,19 in media) (tabella 5).

Tabella 5. *Consistenza dei gruppi consiliari (al 5 novembre 2024)*

Regione	N componenti	1	2	3	da 4 a 6	da 7 a 9	10 e oltre	Totale	Media componenti gruppo
Piemonte	51	1	0	2	2	1	2	8	6,4
Lombardia	80	3	2	2	1	1	3	12	6,7
Veneto	51	4	1	0	3	0	2	10	5,1
Liguria (XI legisl.)	31	1	3	2	2	1	0	9	3,4
Emilia (XI legisl.)	51	3	5	2	0	0	2	12	4,3
Toscana	41	2	2	0	2	0	1	7	5,9
Umbria (XI legisl.)	21	2	2	0	2	1	0	7	3,0
Marche	31	5	0	0	2	2	0	9	3,4
Lazio	51	5	3	0	0	1	2	11	4,6
Abruzzo	31	4	4	0	2	1	0	11	2,8

Molise	21	5	3	2	1	0	0	11	1,9
Campania	51	0	0	1	7	2	0	10	5,1
Puglia	51	0	1	2	6	0	1	10	5,1
Basilicata	21	2	6	1	1	0	0	10	2,1
Calabria	31	4	2	0	3	1	0	10	3,1

Numerosi sono i gruppi “monocellulari” (assenti solo in Campania e Puglia)<sup>35</sup>: in sei Regioni essi risultano pari o superiori a quattro (Veneto, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Calabria) ma altrettanto alto è il numero di quelli composti da un numero limitato di consiglieri: particolare è, da questo punto di vista, il Molise nel quale si contano, a fronte di un Consiglio composto da 21 membri, 11 gruppi, di cui cinque composti da un unico consigliere e tre composti da due consiglieri<sup>36</sup>.

Altrettanto significativa è il Lazio che si segnala per non pochi gruppi monocellulari (cinque, cui si aggiungono tre composti da soli due consiglieri) e dati simili sono riscontrabili con riferimento all’Abruzzo e alla Basilicata: nella prima Regione otto gruppi su 11 sono composti da uno (4) o due consiglieri (4) e nella seconda due gruppi sono “monocellulari” e ben sei sono composti da due componenti. Ma anche con riferimento all’Emilia i dati sono analoghi: nell’attuale legislatura si contano tre monogruppi e cinque gruppi composti da due consiglieri su un totale complessivo di 12.

Più in generale, la somma dei gruppi monocellulari o composti da due consiglieri costituisce almeno la metà del totale dei gruppi in 10 Regioni su 15.

Per combattere l'ossimoro dei gruppi monocellulari, nell'inerzia delle Regioni è intervenuto lo Stato a fissare regole più restrittive, ancora una volta con disposizioni invasive dell'autonomia regionale, paragonabili a quelle contenute nell'art. 14 del d.l. 138/2011.

L’art. 2 del d.l. 174/2012 ha imposto in particolare, pena la stessa decurtazione prevista per la mancata riduzione dei consiglieri regionali, che l’importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, sia destinato «esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all’attività del Consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o

<sup>35</sup> A proposito di tali gruppi si è parlato di «partitocrazia senza partiti»: M. OLIVETTI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale a dieci anni dalle riforme del Titolo V*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 39.

<sup>36</sup> Similmente nella precedente legislatura in Umbria si contavano cinque gruppi monocellulari e un gruppo di due componenti su un totale di otto.

movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla Regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà» (comma 1, lett. g)<sup>37</sup>.

Peraltro, queste previsioni non sono riuscite nell'intento di arginare la proliferazione dei gruppi consiliari anche monocellulari che appare una perdurante patologia, anche e soprattutto in relazione alla funzionalità delle assemblee elettive.

Se poi da un'analisi, per così dire, "numerica" si passa ad una, per così dire, di carattere più politica, si notano alcune peculiarità, quali: a) l'alto numero di gruppi formati nel corso della legislatura, in alcuni casi anche in formato "doppio"<sup>38</sup>; b) la persistenza di gruppi corrispondenti a partiti ormai estinti o di gruppi corrispondenti a formazioni politiche che avevano ottenuto seggi nelle ultime elezioni ma ormai superate da successivi fenomeni di aggregazione o scissione<sup>39</sup>; c) il radicamento di gruppi corrispondenti alle liste c.d. "dei governatori" (in totale 10 gruppi si richiamano nella loro denominazione a candidati Presidenti<sup>40</sup>), a dimostrazione del fatto che esse non sempre costituiscono un fenomeno effimero e quindi puramente "elettorale"<sup>41</sup>.

Infine, il gruppo misto è presente in 12 Regioni su 15 (salvo che in Piemonte, Molise e Basilicata); solo alcune Regioni hanno consentito o imposto la formalizzazione dell'appartenenza dei consiglieri di tale gruppo alla maggioranza ovvero

---

<sup>37</sup> Lo stesso decreto ha richiesto la definizione, per le legislature successive a quella in corso alla data di entrata in vigore del decreto stesso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, dell'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna Regione (lett. h). Sul punto, in particolare, N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Ist. fed.*, 2013, pp. 48 ss.

<sup>38</sup> Nell'attuale legislatura in Calabria vi sono due gruppi distinti che si richiamano a Forza Italia ("Forza azzurri" e "Forza Italia"), peraltro corrispondenti a liste presentatesi come tali nelle elezioni del 2021.

<sup>39</sup> Così, in Campania è esistito un gruppo che si richiamava a Scelta civica fino alla fine della IX legislatura e in Calabria fino alla fine della X legislatura vi era un gruppo che si richiamava al Nuovo centro destra.

<sup>40</sup> Peraltro, non mancano peculiarità a tale riguardo: così, ad esempio, in Veneto il Presidente Zaia non aderisce al gruppo "Zaia Presidente" ma al gruppo della "Liga Veneta per Salvini Premier". Curiosamente, in Emilia-Romagna, nell'attuale legislatura due gruppi si richiamano a candidati Presidenti delle elezioni successive (così "Civici con De Pascale"; "Forza Italia-Berlusconi Ugolini Presidente-Noi moderati") che "convivono" con un altro che si richiama al Presidente dimissionario ("Partito democratico-Bonaccini Presidente").

<sup>41</sup> Sul fenomeno, cfr. S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., pp. 116 ss.

all'opposizione<sup>42</sup>, mentre altre hanno consentito discutibilmente la formazione di componenti politiche<sup>43</sup>, in alcuni casi addirittura negli statuti<sup>44</sup>.

I fenomeni di moltiplicazione e frammentazione a livello consiliare sono certamente in parte figli dell'instabilità del sistema politico, e solo in parte dei sistemi elettorali adottati dalle Regioni, che certo non risultano, salvo alcuni, particolarmente selettivi.

Un fattore importante che ha contribuito alla "polverizzazione" dei gruppi è costituito dalla riduzione del numero dei consiglieri che soprattutto nelle Regioni meno popolate ha fatto lievitare il numero di liste che sono riuscite a eleggere un solo consigliere.

Peraltro, come si è detto, la caratteristica fondamentale della forma di governo regionale è quella di una sorta di scambio tra rafforzamento del vertice monocratico, attraverso l'elezione diretta e il meccanismo *simul... simul...*, e la tutela di un assetto del sistema politico che in alcune realtà può assumere i caratteri di un multipartitismo spinto.

Tuttavia, una disciplina più restrittiva della formazione dei gruppi avrebbe ben potuto essere decisa a livello statutario o regolamentare; tuttavia, come è facilmente intuibile, non è certo facile che assemblee frammentate riescano a produrre meccanismi selettivi nella formazione della rappresentanza o nella formazione dei gruppi. Solo un paio di regolamenti consiliari consentono (ma non impongono) il coordinamento tra i gruppi «al fine di conseguire obiettivi strategici comuni» (art. 11, comma 11, reg. interno Cons. reg. Umbria) o, allo stesso scopo, la federazione tra i gruppi stessi (art. 24, reg. interno Cons. reg. Abruzzo<sup>45</sup>).

---

<sup>42</sup> In questo senso, si vedano l'art. 25, comma 1, reg. interno Cons. reg. Abruzzo; l'art. 18, comma 3, reg. interno Cons. reg. Campania; l'art. 12-*bis*, reg. interno Cons. reg. Lazio; l'art. 21, comma 1, reg. interno Consiglio reg. Lombardia; l'art. 20, comma 2, reg. interno Cons. reg. Marche; l'art. 6, comma 8, reg. interno Cons. reg. Puglia; l'art. 15, comma 1, reg. interno Cons. reg. Toscana.

<sup>43</sup> Art. 25, comma 1, reg. interno Cons. reg. Abruzzo; art. 15, comma 4, reg. interno Cons. reg. Calabria; art. 18, comma 3, reg. interno Cons. reg. Campania; art. 13, comma 5, reg. interno Cons. reg. Liguria; art. 21, comma 3, reg. interno Cons. reg. Lombardia; art. 20, comma 2, reg. interno Cons. reg. Marche.

<sup>44</sup> Art. 27, comma 1, statuto Calabria; art. 40, comma 2, statuto Campania; art. 28, comma 2, statuto Liguria; art. 21, comma 4, statuto Molise.

<sup>45</sup> Ai sensi del comma 2, «la costituzione della federazione è rilevante ai fini dell'applicazione del presente Regolamento; in particolare, la federazione procede alla nomina di un proprio rappresentante in seno alla Conferenza dei capigruppo, che dispone di un numero di voti pari alla consistenza numerica della federazione stessa, dandone immediatamente comunicazione al Presidente del Consiglio e designa i propri rappresentanti nelle Commissioni, secondo le disposizioni di cui all'art. 28». Il comma 3 precisa poi che «i singoli gruppi possono federarsi fra loro anche ai soli fini della partecipazione alle Commissioni».