

Crisi, scioglimento anticipato e nuove elezioni nelle Regioni Lazio e Lombardia: una lettura in parallelo

Daniele Coduti

Abstract

Il saggio si occupa delle crisi di governo nelle Regioni Lazio e Lombardia che hanno condotto le due Regioni alle elezioni anticipate nel 2013. Attraverso una lettura in parallelo, si ricostruiscono le analogie e le differenze degli accadimenti che hanno riguardato le due Regioni nel passaggio dalla IX alla X legislatura regionale, evidenziandone le criticità e le conseguenze.

1. Premessa

Il 24 e 25 febbraio 2013 si sono svolte le elezioni politiche conseguenti alle dimissioni del governo presieduto da Mario Monti; contestualmente, in Lazio, Lombardia e Molise si sono svolte le elezioni per rinnovare i Consigli regionali e per eleggere i rispettivi Presidenti di Regione. Si tratta di elezioni regionali anticipate: in Molise, a causa dell'annullamento delle elezioni precedenti; in Lazio e Lombardia la crisi dei rispettivi governi regionali è stata determinata da motivazioni almeno in parte analoghe e con effetti di notevole rilievo. Sicché, nelle prossime pagine si ricostruiranno le vicende che hanno condotto alla fine anticipata della IX legislatura in Lazio e Lombardia, valutandone altresì le conseguenze.

2.1. La crisi del governo regionale e la prorogatio dei poteri del Presidente della Giunta: nella Regione Lazio

Nella IX legislatura la Regione Lazio era guidata dal Presidente Renata Polverini, la cui Giunta era sostenuta da una coalizione politica di centro-destra. La Polverini aveva vinto le elezioni del 2010 dopo che la precedente legislatura regionale si era conclusa travolta dallo

scandalo in cui era stato coinvolto l'ex Presidente Piero Marrazzo, sostenuto da una coalizione di centro-sinistra¹.

Nel corso della IX legislatura regionale, le inchieste della magistratura svelavano un diffuso sistema di abuso dei fondi pubblici destinati ai gruppi consiliari, che – tra gli altri – coinvolgevano il capogruppo del Pdl presso il Consiglio regionale laziale, Franco Fiorito². La diffusione delle notizie sulle spese rimborsate con denaro pubblico, che certo nulla avevano a che fare con i compiti istituzionali dei membri dell'Assemblea regionale, sollevavano sdegno nell'opinione pubblica, ancor più in un momento di gravi difficoltà economiche del paese. Di fronte a tale grave crisi di credibilità della politica regionale, la Polverini – che non era coinvolta nelle inchieste della magistratura – sembrava decisa a rimanere alla guida della Regione, ma solo a condizione che il Consiglio regionale approvasse una serie di tagli alle spese della Regione illustrata in una seduta straordinaria dell'Assemblea³. Tuttavia, da parte dell'opposizione consiliare ma anche di settori della maggioranza si ipotizzavano le dimissioni contestuali dei consiglieri regionali, al fine di provocare l'autoscioglimento dell'Assemblea regionale e la fine anticipata della legislatura. Sicché, la Polverini anticipava ogni decisione dei gruppi consiliari, decidendo di dimettersi. Le dimissioni venivano annunciate il 24 settembre 2012 in una conferenza stampa; il successivo 27 settembre la Polverini firmava la lettera di dimissioni e il giorno seguente il Consiglio regionale del Lazio veniva sciolto ai sensi dell'art. 126, comma 3, Cost.⁴. Con le sue dimissioni – annunciate direttamente ai mezzi di informazione anziché all'Assemblea regionale –, la Polverini intendeva marcare la

(1) Al riguardo si rinvia a A. STERPA, *Le dimissioni del Presidente della Regione Lazio a dieci anni da una riforma incompleta*, in *Federalismi.it*, 1, 2010, p. 1 ss.

(2) ... il quale veniva successivamente arrestato: cfr. *Scandalo fondi Pdl, arrestato Franco Fiorito. "In cella gente migliore che in Pdl"*, in *Il Messaggero.it* del 2 ottobre 2012.

(3) Cfr. *Caso Fiorito, Polverini chiede scusa ai cittadini. Approvata la sua mozione sui tagli, venerdì il voto in aula*, in *Il Sole 24 Ore.it* del 17 settembre 2012.

(4) Le indiscrezioni sulla volontà del Presidente della Giunta di dimettersi, in effetti, si erano fatte insistenti già da giorni: cfr. *Polverini e la faida in Regione. La tentazione delle dimissioni*, in *Il Tempo.it* del 20 settembre 2012.

differenza tra la sua Giunta e il Consiglio regionale, da lei stessa definito non più degno di rappresentare la Regione⁵.

Apertasi la crisi di governo nella Regione, il Presidente dimissionario rimaneva in carica per l'ordinaria amministrazione, secondo quanto previsto dall'art. 45, comma 6, dello Statuto laziale.

2.2. *Segue: nella Regione Lombardia*

Passando alla Lombardia, nella IX legislatura la Regione era guidata dal Presidente Roberto Formigoni che, sostenuto da una coalizione di centro-destra, aveva vinto le elezioni regionali per la quarta volta consecutiva e sedeva al vertice dell'Esecutivo regionale ininterrottamente dal 1995. Si tratta di un aspetto sul quale occorre subito soffermarsi. Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nelle Regioni ordinarie che hanno approvato un nuovo Statuto, la disciplina elettorale e quella inerente alle ineleggibilità ed incompatibilità rientrano nella potestà legislativa regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica ai sensi dell'art. 122 Cost. Tale disciplina di principio è dettata dalla legge 165/2004 che, quanto ai mandati del Presidente della Giunta, richiede di disporre la “non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto” (art. 2, comma 1, lett. *f*). Tra i numerosi dubbi che tale disposizione solleva⁶, v'è quello di comprendere se il limite in essa contenuto sia applicabile a tutte le Regioni o solo a quelle che hanno approvato la legge elettorale regionale⁷: si tratta di una que-

(5) Cfr. *Renata Polverini si è dimessa. “Giunta pulita ma Consiglio indegno”*, in *Corriere.it* del 24 settembre 2012.

(6) Ci si limita a rinviare al riguardo a S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”*, Milano, Giuffrè, 2010, part. p. 107 ss.; A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *Federalismi.it*, 14, 2004, p. 10, e, sia consentito, D. CODUTI, *Incompatibilità “interne” e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e (“casuali”) ricorsi governativi*, in *Nuove autonomie*, 6, 2005, part. p. 982 ss.

(7) Sulla quale si veda M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 279-280; S. CECCANTI, *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in

stione rilevante per la Lombardia, perché la legge elettorale lombarda è stata approvata – come si vedrà – solo nell’ottobre 2012.

La controversa questione ha favorito la presentazione di ricorsi ai giudici civili⁸ e amministrativi⁹ avverso la quarta candidatura consecutiva di Formigoni alla presidenza della Regione Lombardia. Secondo la giurisprudenza di merito, pronunciata sulla questione, in assenza della legge elettorale regionale, il limite al numero dei mandati previsto dalla legge 165/2004 non si applica, nonostante ciò possa favorire un pretestuoso ritardo nell’approvazione della normativa elettorale regionale, volto proprio ad evitare che il Presidente uscente che abbia già ricoperto due mandati non possa candidarsi nuovamente¹⁰. I giudici civili, peraltro, hanno osservato che, anche nel caso in cui si volesse considerare il principio di cui si discute “immediatamente operativo *erga omnes*”, non si sarebbe comunque applicato alla quarta candidatura di Formigoni, perché tale divieto “potrebbe trovare applicazione solo per le elezioni successive all’entrata in vigore della legge [165/2004] e quindi a far tempo dalle elezioni svolte nel 2005¹¹. E invero tale norma, incidendo sul diritto di elettorato passivo, che è un diritto fondamentale della persona costituzionalmente garantito e inviolabile (v. art. 51 Cost.), non è, in difetto di espressa previsione che qui non ricorre, limitabile in via retroattiva. Ne consegue che nella specie il divieto del terzo mandato consecutivo scatterebbe per l’appellato Formigoni solo con le elezioni del 2015”¹².

Federalismi.it, 19, 2009, pp. 1 ss., e L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, p. 489 ss.

(8) Cfr. Tribunale di Milano, sez. I civ., sentt. 9052 e 9053/2010, e Corte d’Appello di Milano, sez. IV civ., sentt. 1403 e 1404/2011.

(9) Cfr. TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sent. 1095/2011, che ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione.

(10) Cfr. i rilievi di Tribunale di Milano, sez. I civ., sent. 9053/2010, pt. 3 e 4, nonché N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, Jovene, 2010, p. 220.

(11) Questa è l’interpretazione che S. CECCANTI, *Il tetto*, cit., part. p. 6, definisce “equilibrata”.

(12) Così Corte d’Appello di Milano, sez. IV civ., sent. 1404/2011.

Passando alla crisi di governo in Lombardia, essa ha ragioni almeno in parte analoghe a quelle laziali, ma si sviluppa e si conclude secondo modalità significativamente diverse.

In effetti, anche il Consiglio regionale lombardo era coinvolto nelle inchieste inerenti all'utilizzo dei fondi pubblici da parte dei consiglieri regionali¹³. L'inchiesta della magistratura riguardava dapprima i consiglieri della maggioranza di centro-destra e poi quelli dell'opposizione di centro-sinistra¹⁴. Tuttavia, a differenza del Lazio, le inchieste giudiziarie sulla politica regionale lombarda erano numerose e segnavano tutta la legislatura¹⁵. Esse riguardavano sia talune vicende più propriamente politiche¹⁶, sia le più disparate ipotesi di reato ed interessavano

È opportuno considerare che in Molise, dove non sono ancora in vigore il nuovo Statuto né la legge elettorale regionale (in proposito, si veda G.M. DI NIRO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Molise (2011-2013)*, in *Federalismi.it*, 3, 2013, part. p. 19 ss., e, sia consentito, D. CODUTI, *L'interminabile, travagliato e assai preoccupante processo statutario molisano*, in *Rivistaaic.it*, 4 luglio 2012, pp. 1 ss.), nelle elezioni regionali del 2013 il centrodestra candidava nuovamente Michele Iorio, che aveva già vinto le elezioni regionali nel 2001, 2006 e 2011. La candidatura di Iorio, dunque, sarebbe stata la terza consecutiva dopo l'entrata in vigore della legge 165/2004 (Iorio, in effetti, era il candidato del centro-destra anche alle elezioni regionali del 2000; queste ultime elezioni, vinte dal candidato del centro-sinistra Giovanni Di Stasi, però, sono state annullate: cfr. TAR Molise, sent. 58/2001, e Consiglio di Stato, sez. V, sent. 3212/2001); tuttavia, (anche) le elezioni molisane del 2011 sono state annullate dalla magistratura amministrativa (cfr. TAR Molise, sez. I, sent. 208/2012, e Consiglio di Stato, sez. V, 5504/2012), sicché sarebbe venuto meno *ex tunc* lo stesso titolo di investitura dell'organo elettivo (così Corte cost., sent. 196/2003, pt. 13 cons. dir., sulla quale si veda A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1269 ss., e G. ROSA, *Prime note alla sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 5 giugno 2003*, in *Federalismi.it*, 12 giugno 2003, p. 1 ss.), con la conseguenza che l'esponente del centro-destra nel 2013 si candidava per la seconda elezione (valida) consecutiva dopo l'entrata in vigore della legge del 2004. Sull'annullamento delle elezioni regionali si consenta un rinvio a D. CODUTI, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg., Torino, UTET, 2010, p. 555.

(13) Ci si limita a rinviare a *I soldi dei rimborsi per cene, Ipbone e gratta e vinci: 27 indagati tra i consiglieri di Pdl e Lega*, in *Corriere.it* del 14 dicembre 2012.

(14) Cfr. *Regione Lombardia, indagati 20 consiglieri d'opposizione per peculato*, in *Liberoquotidiano.it* del 29 gennaio 2013.

(15) Si veda, al riguardo, le osservazioni di F. VERRASTRO, *Analisi dell'attività statutaria, legislativa e regolamentare delle Regioni al voto. La Lombardia*, in *Federalismi.it*, 3, 2013, p. 2.

(16) Si pensi alle controversie riguardanti la legittimità della raccolta delle firme per

non solo i membri dell'Assemblea regionale¹⁷ ma anche quelli della Giunta regionale¹⁸, sino a coinvolgere direttamente il Presidente della Regione, indagato per corruzione¹⁹.

Nonostante tale situazione, il Presidente Formigoni pareva inizialmente intenzionato a proseguire la legislatura regionale, d'accordo con i segretari dei due partiti maggiori della coalizione di maggioranza (il Pdl e la Lega nord)²⁰. Tuttavia, alla luce della gravità di alcune delle inchieste della magistratura e della volontà espressa dalla Lega nord di dare un forte segnale di cambiamento, la situazione mutava. Lo stesso Presidente della Regione, infatti, chiedeva le dimissioni dei consiglieri di maggioranza nonché l'approvazione della nuova legge elettorale prima della conclusione della legislatura²¹. Sicché, il 26 ottobre 2012 il Consiglio regionale approvava la legge elettorale (l.r. 17/2012) e, il giorno stesso, la gran parte dei consiglieri formalizzava le proprie dimissioni²²; si concretizzava, così, l'ipotesi di autosciogli-

presentare la lista civica Per la Lombardia (il "listino" del candidato Presidente Formigoni), sulle quali, però, la decisione della magistratura di merito è giunta dopo lo scioglimento del Consiglio regionale (cfr. Tribunale di Milano, sez. VI civ., sent. del 17 aprile 2013), oppure alla già accennata possibilità di quest'ultimo di candidarsi per un quarto mandato consecutivo o, ancora, all'esigenza di garantire la parità di genere nella composizione della Giunta regionale (si v., in merito, TAR Lombardia-Milano, sez. I, sent. 354/2011 e sent. 2945/2012, nonché Consiglio di Stato, sez. V, sent. 3670/2012).

(17) Il caso che ha ricevuto maggiore attenzione da parte dei mezzi di informazione è sicuramente quello di Nicole Minetti, consigliere regionale indagata per induzione alla prostituzione minorile (cfr. *Ruby: chiuse indagini su Minetti, Fede e Mora. I pm contestano la prostituzione di 33 ragazze*, in *Il Sole 24 Ore.it* del 15 marzo 2011).

(18) A titolo di esempio si consideri che l'assessore regionale Daniele Bellotti risultava indagato per tifo violento oppure che l'assessore Domenico Zambetti veniva arrestato per voto di scambio e concorso esterno in associazione mafiosa (cfr. *Regione, ecco le quindici inchieste che inguaitano la Giunta Formigoni*, in *La Repubblica.it* del 10 ottobre 2012).

(19) Cfr., ad esempio, *Formigoni indagato per corruzione. "Non temo nulla, resto al mio posto"*, in *La Repubblica.it* del 25 luglio 2012.

(20) Cfr. *Il Pdl salva Formigoni ma Alfano piega la testa a Maroni. La Lega strappa la legge elettorale con listino bloccato*, in *Liberquotidiano.it* dell'11 ottobre 2012.

(21) Cfr. *Formigoni cade dopo 17 anni. Ma mette la Lega all'angolo*, in *Corriere.it* del 27 ottobre 2012.

(22) Cfr. *Si dimette il Consiglio regionale, le prossime elezioni senza listino*, in *La Repubblica.it* del 26 ottobre 2012.

mento del Consiglio regionale prevista dall'ultimo comma dell'art. 126 Cost.²³, che determinava la cessazione anticipata della IX legislatura regionale.

Come detto, lo stesso Presidente Formigoni auspicava le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali, anziché presentare le proprie dimissioni. Occorre chiarire le ragioni di tale scelta. A differenza dello Statuto regionale del Lazio²⁴, quello lombardo prevede che, laddove si verifichi lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale e il Presidente della Giunta si sia dimesso volontariamente, le funzioni di quest'ultimo – limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili – siano esercitate dal vicepresidente sino alla proclamazione del nuovo Presidente²⁵. Se, dunque, Formigoni si fosse dimesso, in virtù del principio *aut simul stabunt aut simul cadent* la legislatura regionale sarebbe comunque terminata anticipatamente, ma la transizione alla nuova legislatura sarebbe stata gestita dal vicepresidente della Giunta regionale, Andrea Gibelli, esponente di un partito di maggioranza col quale il Presidente uscente era ormai in dissenso, la Lega nord²⁶. Le dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali, invece, hanno consentito al Presidente uscente di rimanere in carica per l'ordinaria amministrazione, ai sensi dell'art. 30, comma 1, lett. *b*, dello Statuto lombardo²⁷.

3.1. Lo scioglimento anticipato, l'indizione delle nuove elezioni e il regime di prorogatio: nella Regione Lazio

Con le dimissioni di Renata Polverini si apriva il confronto sull'individuazione della data delle nuove elezioni regionali. Secondo l'art. 5

(23) Sul quale sia consentito un rinvio a D. CODUTI, *Scioglimento*, cit., pp. 552-553.

(24) Cfr. il citato art. 45, comma 6, dello Statuto Lazio.

(25) Cfr. l'art. 30 dello Statuto Lombardia.

(26) Basti considerare, al riguardo, che, per la sua successione, Formigoni manifestava apertamente la propria preferenza per l'ex sindaco di Milano Gabriele Albertini anziché per Roberto Maroni, segretario della Lega nord: cfr. *Oggi il giorno delle dimissioni. E Formigoni vede il voto il 16 dicembre o il 27 gennaio*, in *Il Giornale.it* del 26 ottobre 2012.

(27) Al riguardo, si vedano anche le considerazioni espresse *infra*, par. 5.

della l.r. Lazio 2/2005, “nei casi di scioglimento del Consiglio regionale, previsti dall’art. 19, comma 4, dello Statuto, si procede all’indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro tre mesi” (comma 1); “[l]e elezioni sono indette con decreto del Presidente della Regione” (comma 2)²⁸. La disposizione era presumibilmente interpretata dal Presidente dimissionario della Regione come tesa a richiedere che, entro il termine di tre mesi, fosse necessario solo “indire” le elezioni regionali e non anche che le stesse si dovessero “tenere” entro tale termine, poiché la Polverini non convocava sollecitamente i comizi elettorali. È appena il caso di evidenziare che, mentre le dimissioni della Polverini paiono una risposta alle critiche dell’opinione pubblica, la decisione di ritardare la data delle nuove elezioni regionali sembra tenere conto soprattutto delle esigenze elettorali della propria coalizione politica.

In ogni caso, il dibattito sull’indicata questione terminologica è tutt’altro che originale: basti pensare che problemi interpretativi analoghi erano sorti anche con riferimento al testo dell’art. 126, comma 4, Cost., nella sua formulazione anteriore alla riforma operata dalla legge cost. 1/1999. La citata disposizione costituzionale, infatti, prevedeva che, in caso di scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale, fosse nominata una commissione di tre cittadini eleggibili al Consiglio regionale, “che indice le elezioni entro tre mesi”. Relativamente al tenore letterale del previgente art. 126 Cost., parte della dottrina aveva ritenuto che la disposizione richiedesse la sola indizione delle elezioni nel termine indicato²⁹, mentre altra parte riteneva che anche la data di convocazione dei comizi elettorali dovesse essere fissata entro tre mesi³⁰.

Dubbi simili si sono riproposti dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, sia perché la legge cost. 1/1999, art. 5,

(28) Quest’ultimo comma sostituisce in parte l’art. 3 della legge 108/1968.

(29) Cfr. E. GIZZI, *Lo scioglimento dei Consigli regionali e l’amministrazione ordinaria delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 188.

(30) Si veda, in tal senso, T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, nuova ed., Milano, Giuffrè, 1981, p. 234.

comma 2, lett. *b*) dispone, in via transitoria sino all'adozione delle relative discipline regionali, che, in caso di scioglimento anticipato, le elezioni siano "indette" entro tre mesi, sia perché alcuni statuti e talune leggi elettorali regionali – analogamente a quella laziale – fanno riferimento alla "indizione" delle elezioni entro tre mesi³¹. Peraltro, sulla questione si è incidentalmente pronunciata anche la Corte costituzionale. Vagliando la legittimità costituzionale dell'art. 3 della l.r. Abruzzo 1/2002, che prevedeva che entro tre mesi si procedesse alla "indizione" delle elezioni, la Consulta ha infatti affermato che tale disposizione sia "da intendersi nel senso che le elezioni abbiano luogo, e non siano semplicemente indette, entro tale lasso di tempo"³².

A fronte della decisione della Polverini di non convocare tempestivamente i comizi elettorali, il Movimento difesa del cittadino presentava ricorso al TAR del Lazio per ottenere l'accertamento dell'obbligo del Presidente della Regione di provvedere all'indizione delle elezioni, garantendone la celebrazione nel termine di novanta giorni dallo scioglimento del Consiglio – fissando quindi le elezioni entro il 28 dicembre – e comunque nella prima data utile successiva a tale termine. Il ricorso era sostanzialmente accolto dal TAR del Lazio, che accertava l'obbligo del Presidente dimissionario di adottare il provvedimento di indizione delle consultazioni elettorali regionali, entro cinque giorni, nominando come commissario *ad acta* – in caso di inadempimento – il Ministro dell'interno o un funzionario dallo stesso delegato³³. Avver-

(31) È il caso, ad esempio, degli Statuti abruzzese (art. 86, comma 3) e lombardo (art. 12, comma 4), secondo i quali, nell'ipotesi di scioglimento anticipato, le elezioni regionali sono "indette" entro tre mesi, nonché della l.r. Puglia 2/2005, art. 5, comma 1; diversamente, la l.r. Marche 27/2004, art. 7, comma 1, precisa che le elezioni "hanno luogo" entro tale termine. Considerando la Regione Toscana, invece, mentre lo Statuto parla di "indizione" delle elezioni entro tre mesi dalla cessazione anticipata degli organi regionali (art. 33, comma 6), la l.r. Toscana 25/2004, art. 4, comma 1, afferma che le elezioni "hanno luogo" entro tre mesi dalla cessazione anticipata. Al riguardo si vedano le considerazioni di A. STERPA, *Le dimissioni*, cit., pp. 19-20, e C. PETRILLO, *Il "Presidente della Regione": poteri e limiti*, in *Diritto e società*, 4, 2011, p. 613 ss.

(32) Così la già citata Corte cost., sent. 196/2003, pt. 9 cons. dir.

(33) Cfr. TAR Lazio-Roma, sez. II-*bis*, sent. 9280/2012. È opportuno sottolineare che sia nel ricorso del Movimento difesa del cittadino sia nella sentenza del giudice amministrativo si fa riferimento anche alla citata sent. 196/2003 della Corte costituzionale.

so tale decisione la Polverini presentava ricorso al Consiglio di Stato, che, però, lo rigettava³⁴. Dunque, d'intesa con il Ministro dell'interno, Annamaria Cancellieri, il Presidente dimissionario fissava le nuove elezioni per i giorni 10 e 11 febbraio 2013³⁵. Il decreto di indizione delle elezioni veniva impugnato dal Movimento difesa del cittadino dinanzi al TAR del Lazio, che ne dichiarava l'illegittimità, individuando la corretta data delle elezioni nei giorni 3 e 4 febbraio 2013³⁶. Di conseguenza, il prefetto di Roma Giuseppe Pecoraro, nella veste di commissario *ad acta*, emanava il relativo decreto³⁷. Tuttavia, la vicenda si complicava ulteriormente, perché, a causa delle dimissioni del governo Monti e dell'indizione delle elezioni politiche, il 13 dicembre il Movimento difesa del cittadino, per evitare che si votasse due volte in poche settimane, rinunciava agli effetti della decisione del giudice amministrativo, consentendo così alla Polverini di emanare un nuovo decreto che fissava le elezioni regionali per il 24 e 25 febbraio 2013³⁸, cioè i medesimi giorni delle elezioni politiche.

Il lungo periodo di *prorogatio* degli organi di governo della Regione compreso tra le dimissioni della Polverini e l'insediamento dei nuovi organi richiede di svolgere un'ulteriore osservazione. Nel periodo di *prorogatio* gli organi regionali dovrebbero limitarsi al "solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili", non essendo genericamente prorogati tutti i poteri degli organi regionali³⁹. Tuttavia, in un arco temporale tanto

(34) Cfr. Consiglio di Stato, sez. V, sent. 6002/2012.

(35) Cfr. il decreto presidenziale del 1° dicembre 2012, n. T00411.

(36) Cfr. TAR Lazio-Roma, sez. II-*bis*, decreto presidenziale 4388/2012.

(37) Cfr. il decreto del commissario *ad acta* del 7 dicembre 2012.

(38) Cfr. il decreto presidenziale del 22 dicembre 2012, n. T00420.

(39) Così Corte cost., sent. 68/2010, pt. 4.3 cons. dir., sulla quale si veda D. PICCIONE, *I "limiti immanenti" della prorogatio dei poteri dei Consigli regionali e la (in)certeza della prassi parlamentare*, in *Giur. cost.*, 1, 2010, p. 791 ss.; E. DI SALVATORE, *Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio*, *ivi*, p. 794 ss.; G. FERRAIUOLO, *La corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010*, in *Forumcostituzionale.it*; D. BALDAZZI, *L'annullamento di leggi regionali adottate in regime di prorogatio: un coerente approdo della giurisprudenza costituzionale*, *ivi*, 24 marzo 2010, p. 1 ss., e, sia consentito, D.

esteso quanto quello intercorso tra la fine della IX legislatura laziale e l'inizio della X, appare quasi inevitabile che il numero di provvedimenti assunti sia considerevole. Infatti, nel periodo indicato, nel Lazio erano approvate due leggi e sei regolamenti regionali, ma anche oltre duecento deliberazioni della Giunta regionale e più di cento decreti del Presidente della Giunta. Tali dati fanno emergere il ruolo preponderante dell'Esecutivo regionale nella gestione di un (eccessivamente) lungo periodo di *prorogatio*, con un'Assemblea che, presumibilmente, non è stata in grado di esercitare le proprie funzioni di indirizzo e controllo. Se, oltre al dato meramente quantitativo, si considera anche l'oggetto dei provvedimenti assunti in tale periodo, la valutazione non può che essere ulteriormente critica, perché, mentre in taluni casi i provvedimenti approvati appaiono pressoché improrogabili⁴⁰, in altri le relative decisioni potevano – o dovevano – essere rinviate alla nuova legislatura⁴¹. Ciò evidenzia una distorsione del concetto di ordinaria amministrazione al quale dovrebbero attenersi gli organi in regime di *prorogatio*, poiché – complice la lunghezza del periodo di *prorogatio* – gli organi di governo della Regione paiono aver operato senza quella limitazione dei propri poteri che è connaturale a tale regime⁴².

3.2. *Segue: nella Regione Lombardia*

In Lombardia la IX legislatura regionale si chiudeva con l'autoscioglimento dell'Assemblea regionale, sollecitato dallo stesso Presidente Formigoni. Quest'ultimo, pur rimasto in carica per gestire la transizione alla nuova legislatura regionale, diversamente dalla Polverini, non doveva occuparsi di decidere la data delle nuove elezioni. Infatti, poiché lo Statuto della Regione Lombardia si limita a prevedere che, “[i]n caso di scioglimento anticipato, le elezioni sono indette entro tre

CODUTI, *La prorogatio dei Consigli regionali: l'armonia con la Costituzione tra uniformità e omogeneità*, in www.issirfa.cnr.it, 2011.

(40) È il caso, ad esempio, della l.r. 15/2012 in tema di esercizio provvisorio del bilancio.

(41) Si pensi, ad esempio, ai numerosi decreti di nomina del Presidente della Giunta.

(42) Cfr. ancora Corte cost., sent. 68/2010, pt. 4.3 cons. dir.

mesi, secondo quanto stabilito dalla legge elettorale” (art. 12, comma 4), e la l.r. 17/2012 non prevede alcunché al riguardo, resta applicabile la disciplina statale. Ai sensi dell’art. 10, comma 2, lett. *f*) della legge 131/2003, dunque, il prefetto, che in ogni Regione a Statuto ordinario svolge le funzioni di rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie, cura “l’indizione delle elezioni regionali e la determinazione dei seggi consiliari e l’assegnazione di essi alle singole circoscrizioni, nonché l’adozione dei provvedimenti connessi o conseguenti, fino alla data di entrata in vigore di diversa previsione contenuta negli statuti e nelle leggi regionali”. Sicché, l’allora prefetto di Milano, Gian Valerio Lombardi, provvedeva ad emanare il decreto di indizione delle elezioni regionali per il 24 e 25 febbraio 2013, in concomitanza con le elezioni politiche⁴³.

Anche per la Lombardia possono svolgersi alcune osservazioni critiche sui provvedimenti assunti in regime di *prorogatio*. Nel periodo compreso tra l’autoscioglimento del Consiglio regionale nella IX legislatura e l’insediamento dei nuovi organi regionali nella legislatura successiva, infatti, erano approvate tre leggi regionali, un solo regolamento regionale, circa cento deliberazioni della Giunta regionale e circa trenta decreti del Presidente della Giunta. In Lombardia, dunque, il numero di atti approvati è significativamente inferiore a quello laziale ma, se si considera l’oggetto di tali atti, non sembra che il regime di *prorogatio* abbia indotto gli organi di governo della Regione Lombardia ad assumere i soli provvedimenti necessari o urgenti⁴⁴.

(43) Cfr. il decreto del 27 dicembre 2012, n. 47449. Analogamente, in Molise – dove, come si è già detto, non sono ancora in vigore né il nuovo Statuto né la legge elettorale regionale – provvedeva il prefetto di Campobasso, Francescopaolo Di Menna, con decreto 27 dicembre 2012, n. 56527.

(44) Anche per la Lombardia si potrebbero richiamare, ad esempio, i numerosi decreti di nomina approvati dal Presidente della Giunta.

Appare più clamoroso quanto accaduto in Molise. Infatti, nonostante l’annullamento delle elezioni regionali del 2011, il Consiglio regionale molisano – pur in difetto di un valido titolo di investitura – esercitava addirittura il potere di revisione statutaria, modificando il testo statutario approvato nel 2011, già pubblicato ma non ancora entrato in vigore: cfr. le deliberazioni 19 ottobre 2012, n. 213 e 20 dicembre 2012, n. 258.

4.1. Le nuove elezioni e la determinazione del numero di consiglieri regionali: nella Regione Lazio

Come si è già visto, dopo la riforma del Titolo V, nelle Regioni ordinarie che hanno approvato un nuovo Statuto, la disciplina elettorale e quella inerente alle ineleggibilità ed incompatibilità rientrano nella potestà legislativa regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica ai sensi dell'art. 122 Cost. La Regione Lazio ha provveduto al riguardo con la l.r. 2/2005, che non introduce una nuova ed organica disciplina elettorale ma integra quella statale dettata dalla legge 108/1968 come modificata dalla legge 43/1995 (entrambe richiamate dall'art. 5 della legge cost. 1/1999)⁴⁵. Si tratta di un sistema elettorale misto, sulla scorta del quale, dei 70 consiglieri regionali previsti dallo Statuto, 56 dovrebbero essere eletti sulla base di liste circoscrizionali concorrenti e 14 con sistema maggioritario, insieme con il Presidente della Regione, sulla base di liste regionali. Tali previsioni, tuttavia, pongono un problema molto rilevante. Infatti, con una serie di successivi interventi normativi⁴⁶, lo Stato ha previ-

(45) Si tratta di una tecnica normativa utilizzata anche da altre Regioni: si pensi, ad esempio, alla l.r. Calabria 1/2005, composta di un solo articolo e poi sostituita dalla l.r. 4/2010, oppure alla l.r. Puglia 2/2005, la cui interdipendenza con la legge 108/1968 ha dato luogo a dubbi sul numero di consiglieri regionali da eleggere, poi risolti dalla Corte costituzionale con la sent. 188/2011. Quest'ultima sentenza, peraltro, richiama la più volte citata sent. 196/2003, nella quale la Consulta, pur ritenendo non illegittima la decisione di talune Regioni di ricorrere ad una normativa elettorale regionale in vario modo "combinata" con quella statale, osserva: "Non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale [...], dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza". Si veda altresì G. TARLI BARBIERI, *La sent. 188/2011 della Corte costituzionale: un altro tassello nella ricostruzione dei rapporti tra Statuto ordinario e legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 2012, p. 281 ss.; G. D'ALESSANDRO, *Statuti e leggi regionali fra gerarchia e competenza*, in *Giur. cost.*, 3, 2011, p. 2449 ss.; A. DANESI, *Il numero di consiglieri regionali nell'ingorgo delle fonti del diritto: i casi delle Regioni Puglia e Lazio*, *ivi*, p. 2562 ss., e F. GABRIELE, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto e legge elettorale. Spigolature in tema di fonti suggerite da una interessante sentenza della Corte costituzionale (n. 188 del 2011)*, in www.giurcost.it.

(46) Si tratta del d.l. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge 148/2011, e del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 213/2012. In proposito si veda

sto la riduzione del numero dei componenti dei Consigli regionali al fine di contenere la spesa pubblica nelle Regioni. In questa sede non è possibile soffermarsi sulla questione della legittimità di tale disciplina statale che interviene in una materia riservata allo Statuto regionale, ma occorre comunque considerare che le disposizioni del d.l. 138/2011 comportano che i consiglieri regionali eleggibili nella Regione Lazio dovrebbero essere 50 anziché i 70 previsti dallo Statuto⁴⁷. Il d.l. 174/2012, inoltre, dispone che, ove non si provveda alle necessarie modificazioni dello Statuto, le elezioni regionali si debbano comunque svolgere con l'elezione del numero di consiglieri previsti dalla normativa statale (art. 2, comma 3).

Di conseguenza, poiché la conclusione anticipata della IX legislatura regionale non consentiva al Consiglio regionale di modificare lo Statuto, la Polverini, con decreto del 1° dicembre 2012, “conformava” le elezioni laziali al d.l. 174/2012, disponendo l'elezione di soli 50 consiglieri: 40 dei quali da eleggere in liste circoscrizionali concorrenti e 10 con sistema maggioritario⁴⁸. Si tratta di un provvedimento a dir poco sorprendente, non solo perché la competenza a determinare il nume-

Corte cost., sent. 198/2012, nonché S. MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del governo*, in *Giur. cost.*, 4, 2012, p. 2869 ss.; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198/2012*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, pp. 1 ss.; L. MACCARONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in *Federalismi.it*, 19, 2012, p. 1 ss.; G. FERRAIUOLO, *Il numero di consiglieri regionali tra Statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, *ivi*, 8, 2013, p. 1 ss.; A. DANESI, *Una fonte statale può determinare il numero di consiglieri regionali? Note a margine di una criticabile sentenza della Corte costituzionale (n. 198/2012)*, *ivi*, p. 1 ss., e, sia consentito, D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell'autonomia delle Regioni*, *ivi*, 14, 2013, pp. 1 ss.

(47) Cfr. il d.l. 138/2011, art. 14, comma 1, lett. a) e l'art. 19, comma 1, dello Statuto Lazio.

(48) Cfr. il decreto presidenziale del 1° dicembre 2012, n. T00412. Tale decreto veniva impugnato dinanzi al TAR del Lazio, che, dapprima respingeva la domanda cautelare di sospensione dell'efficacia del decreto (TAR Lazio-Roma, sez. II-bis, ord. 168/2013) e successivamente dichiarava il ricorso inammissibile (TAR Lazio-Roma, sez. II-bis, sent. 4128/2013).

ro di consiglieri regionali è rimessa allo Statuto regionale⁴⁹, ma anche perché, così facendo, il Presidente dell'Esecutivo regionale acquisisce il potere di determinare il numero di componenti dell'Assemblea legislativa regionale, sebbene nel rispetto dei criteri contenuti nella legge dello Stato.

Ciononostante, il Consiglio regionale insediatosi dopo le elezioni approvava la l.r. 1/2013⁵⁰, di modifica della legge elettorale regionale, confermando la riduzione del numero di consiglieri regionali da 70 a 50. Ma anche la legge regionale del 2013 appare di dubbia legittimità. Infatti, poiché la competenza a definire il numero di membri dell'Assemblea regionale dovrebbe spettare allo Statuto regionale – salvo che quest'ultimo non ne indichi solo il limite massimo, rinviando alla legge elettorale regionale per l'individuazione del numero esatto di consiglieri – la legge regionale non avrebbe competenza in materia. Peraltro, appare assai discutibile che la l.r. 1/2013, approvata nella X legislatura, si attribuisca una portata retroattiva, affermando che essa “si applica a decorrere dalle elezioni per la decima legislatura regionale, così come previsto dall'art. 2, comma 3, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge con modificazione dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213” (art. 2)⁵¹. Invero, i citati provvedimenti

(49) In tal senso si è espressa ripetutamente la Corte costituzionale: cfr. sent. 3/2006, pt. 3 ss. cons. dir., la già citata sent. 188/2011, pt. 4.1 cons. dir., ma anche sent. 4/2010, pt. 2.1 cons. dir.

(50) La citata legge regionale è del 19 aprile 2013.

(51) Diverso il caso della più piccola delle tre Regioni ordinarie tornate alle urne nel 2013. Come più volte ricordato, il Molise non ha ancora un nuovo Statuto, né una nuova legge elettorale, sicché il voto si è svolto sulla scorta della normativa elettorale statale. Tuttavia, il 5 ottobre 2012 il Consiglio regionale approvava una legge regionale (la l.r. 21/2012, “Disposizioni urgenti di adeguamento all'art. 14 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148”) con la quale modificava il numero di consiglieri e di assessori regionali nel senso indicato dal d.l. 138/2011, prevedendo, di conseguenza, che dalle elezioni successive (quelle del 2013, appunto) il numero di consiglieri da eleggere fosse 20 anziché 30. Rinviano alle considerazioni svolte nel testo, è appena il caso di evidenziare che anche tale intervento legislativo appare di dubbia legittimità, posto che la fonte competente a determinare il numero di membri dell'Assemblea regionale è lo Statuto. Forse consapevole di ciò, il Consiglio regionale approvava le già citate (*supra*, nota 44) deliberazioni 213 e 258/2012 con le quali modificava il testo dello Statuto molisano approvato nel

normativi – statali e regionali – paiono muoversi ben oltre la propria competenza, con l'unico scopo di concretizzare una serie di misure volte a ridurre la spesa pubblica regionale, dando così la prevalenza alle necessità economico-finanziarie a discapito delle regole costituzionali⁵². Peraltro, anche in tale vicenda pare riproporsi il problema derivante dall'aver attribuito allo Statuto regionale la competenza nella indeterminata materia "forma di governo regionale" (art. 123 Cost.), salvo attribuirne taluni aspetti fondamentali ad altre fonti (in particolare, alle leggi regionali e statali quanto al sistema elettorale e alle cause di ineleggibilità e incompatibilità: art. 122 Cost.).

Tornando alla l.r. 2/2005, appare interessante sottolineare che essa preveda, tra l'altro, l'ineleggibilità a Presidente della Regione dei Presidenti delle Province del Lazio e che tale causa di ineleggibilità non abbia effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature (art. 7). Tale disposizione merita di essere posta in rilievo perché il candidato alla presidenza della Regione per lo schieramento politico di centro-sinistra era l'ex Presidente della Provincia di Roma, Nicola Zingaretti. Sicché, al fine di candidarsi alle elezioni regionali, quest'ultimo presentava le proprie dimissioni dalla presidenza della Provincia già in occasione del primo decreto di indizione delle elezioni regionali emanato dalla Polverini.

A contendere la poltrona di Presidente della Regione al candidato del centro-sinistra si proponeva innanzitutto il candidato dello schieramento di centro-destra Francesco Storace, già Presidente della Regione tra il 2000 e il 2005. La Polverini, infatti, non si candidava nuovamente alla guida della Regione, bensì alla Camera dei deputati,

2011, riducendo il numero di consiglieri regionali da 30 a 20; anche il testo statutario così modificato, tuttavia, non è – al momento in cui si scrive – entrato in vigore.

Sulle elezioni molisane appare utile rinviare all'analisi svolta da G.M. DI NIRO, *Le elezioni regionali 2013 in Molise*, in *Federalismi.it*, 5, 2013, p. 1 ss.

Quanto alle Regioni a Statuto speciale, si consideri che il numero di membri delle Assemblee legislative di Friuli-Venezia Giulia, Sicilia e Sardegna è stato ridotto rispettivamente con le leggi cost. 1, 2 e 3/2013.

(52) Ma si veda anche *infra*, par. 5.

dove veniva eletta tra le file del Pdl. Lo schieramento di centro che aveva come riferimento politico l'allora Presidente del Consiglio dei ministri Mario Monti, invece, candidava l'esponente di Futuro e libertà e parlamentare uscente Giulia Bongiorno (con una lista denominata Bongiorno Presidente). Tra i numerosi altri candidati alla presidenza della Regione⁵³, deve essere sottolineata la candidatura di Davide Barillari del Movimento 5 stelle, considerato che questo movimento, particolarmente critico nei confronti degli sprechi della classe politica (nazionale e locale), conseguiva risultati importanti sia alle elezioni regionali sia a quelle politiche.

Le elezioni erano vinte dal candidato del centro-sinistra Zingaretti (40,65%), seguito da Storace (29,32%), Barillari (20,22%) e Bongiorno (4,73%). Guardando alla composizione della nuova Assemblea regionale, il centro-sinistra otteneva 28 seggi, il centro-destra 13, il Movimento 5 Stelle 7 e la lista Bongiorno Presidente 2⁵⁴.

Con riferimento ai voti espressi, merita di essere evidenziato il dato relativo all'affluenza alle urne, in netto aumento rispetto alle elezioni regionali del 2010 (71,95% contro 60,89%) nonostante la conclusione anticipata della legislatura regionale sia stata determinata dalle inchieste della magistratura; ma la spiegazione di tale dato è probabilmente rinvenibile nella coincidenza delle elezioni regionali con quelle politiche⁵⁵.

4.2. Segue: nella Regione Lombardia

Come si è visto, la Regione Lombardia ha approvato il proprio sistema elettorale con la l.r. 17/2012 nell'ultimo giorno di attività del Consiglio regionale nella IX legislatura. Analogamente a quella laziale, anche la legge elettorale lombarda – composta di un solo articolo e di ben 42

(53) ... per le liste Amnistia Giustizia Libertà, Rivoluzione civile, Fare per fermare il declino, Fiamma tricolore, Forza nuova, Rete dei cittadini, Casapound e Partito comunista dei Lavoratori.

(54) Il risultato elettorale nella Regione Lazio è analizzato da A. LUCIANI, *Analisi dei risultati delle elezioni regionali nel Lazio*, in *Federalismi.it*, 5, 2013, p. 1 ss.

(55) Infatti, il dato sull'affluenza alle elezioni regionali si avvicina a quello delle elezioni politiche del 2013: 75,19% alla Camera; 75,11% al Senato.

commi – rinvia in più punti alla legge 108/1968, fornendo un ulteriore esempio di come le Regioni abbiano male utilizzato la propria competenza in materia. A differenza di quanto accaduto in Lazio, peraltro, in Lombardia non si è posto il problema di modificare il numero dei consiglieri regionali, perché il numero dei membri dell'Assemblea regionale previsto dal vigente Statuto regionale (80)⁵⁶ rientra nei limiti indicati dal d.l. 138/2011, art. 14, comma 1, lett. *a*). La legge elettorale regionale, dunque, ha potuto continuare a prevedere l'elezione di 80 consiglieri⁵⁷, “eletti con criterio proporzionale sulla base di liste circoscrizionali concorrenti, con applicazione di un premio di maggioranza”⁵⁸.

Un aspetto da porre in evidenza, con riferimento alla disciplina elettorale lombarda, è il recepimento nella legge elettorale del divieto di ricoprire più di due mandati consecutivi previsto dalla legge 165/2004 (art. 1, comma 10, della legge 17/2012). Si tratta di una previsione inevitabile dato il tenore della legge del 2004, che segna anche un importante elemento di discontinuità dopo i 17 anni che hanno visto Roberto Formigoni alla guida della Regione.

Anche in Lombardia, il Presidente uscente non si candidava nuovamente alla guida della Regione (né – alla luce delle decisioni della magistratura di merito richiamate in precedenza – ciò pareva possibile), bensì al Senato della Repubblica, dove era eletto per il Pdl. Lo schieramento di centro-destra, dunque, candidava alla presidenza della Regione il segretario della Lega nord, Roberto Maroni; il suo principale antagonista era il candidato del centro-sinistra Umberto Ambrosoli, mentre gli altri candidati presidenti erano Silvana Carcano del Movimento 5 stelle, l'ex sindaco di Milano Gabriele Albertini con la lista Lombardia civica e l'Udc, nonché Carlo Maria Pinardi di Fare per fermare il declino.

Le elezioni erano vinte dal candidato del centro-destra Maroni con il 42,81% dei voti, seguito da quello del centro-sinistra Ambrosoli

(56) Cfr. l'art. 12, comma 1, dello Statuto Lombardia.

(57) Così la l.r. Lombardia 17/2012, art. 1, comma 2.

(58) Così la l.r. Lombardia 17/2012, art. 5.

(38,24%), da Silvana Carcano (13,62%), Gabriele Albertini (4,12%) e Carlo Maria Pinaridi (1,18%). Considerando i seggi, la coalizione di centro-destra otteneva 49 seggi, quella di centro-sinistra 22 e il Movimento 5 stelle 9⁵⁹.

Anche in Lombardia l'affluenza alle urne era superiore a quella registrata nel 2010 (76,73% contro 64,63%): come si è già osservato con riferimento alle elezioni laziali⁶⁰, si tratta di un incremento presumibilmente derivante dalla concomitanza con le elezioni politiche.

5. *Considerazioni conclusive*

Valutando complessivamente le due vicende esaminate, uno degli aspetti da sottolineare è quello del legame tra gli accadimenti politici regionali e quelli nazionali. Appare evidente, infatti, la presenza di alcuni elementi di connessione politica tra i due livelli territoriali, derivante, da un lato, dall'assenza di partiti politici di rilievo esclusivamente regionale, dall'altro, dall'importanza che (almeno alcuni tra) i Presidenti delle Regioni assumono anche nella politica nazionale. Quanto al primo aspetto, occorre evidenziare che, poiché le forze politiche che si alternano alla guida delle Regioni sono essenzialmente le stesse che si contendono il governo del paese⁶¹, le dinamiche politiche nazionali possono incidere sulla tenuta delle maggioranze consiliari (si pensi al rapporto conflittuale tra Formigoni e la Lega nord quando il Pdl faceva parte della maggioranza parlamentare che sosteneva il governo Monti mentre la Lega nord era all'opposizione) o su talune scelte di politica regionale (si pensi al ritardo della Polverini nell'individuare la data delle elezioni nel Lazio).

Relativamente al secondo aspetto, sembra chiaro che l'importanza e la visibilità assunta dai Presidenti delle Regioni (soprattutto di quelle economicamente e politicamente più rilevanti) ne abbiano fatto degli attori politici di rilievo nazionale, le cui vicende politiche a livello

(59) Le elezioni lombarde sono analizzate da F. VERRASTRO, *Regione Lombardia – I risultati elettorali*, in *Federalismi.it*, 5, 2013, pp. 1 ss.

(60) *Supra*, par. 4.1.

(61) Rappresentano delle eccezioni i casi della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano.

regionale si incrociano con quelle dei partiti nazionali di riferimento (non a caso sia la Polverini sia Formigoni sono stati candidati ed eletti in Parlamento nel 2013, insieme a numerosi consiglieri regionali, non solo laziali e lombardi).

Quest'ultima valutazione conduce alla seconda serie di considerazioni che pare emergere dalle vicende ricostruite nelle pagine precedenti: quella che riguarda più propriamente i Presidenti delle Giunte regionali. Infatti, se, dopo la riforma del Titolo V, il ruolo dei "governatori"⁶² è chiaramente divenuto centrale nella forma di governo regionale⁶³, le crisi politiche consumatesi nel 2012 in Lazio e Lombardia non fanno che confermare tale centralità. Invero, sebbene la fine anticipata delle rispettive legislature regionali sia stata in qualche modo causata dalle inchieste giudiziarie, la decisione e le modalità con le quali definire la crisi dei rispettivi governi regionali sono state determinate dai due ex Presidenti.

Nel Lazio, la Polverini ha probabilmente anticipato ogni decisione dei gruppi consiliari dimettendosi pur senza essere coinvolta direttamente nelle inchieste della magistratura e annunciando le sue dimissioni in una conferenza stampa anziché in Consiglio regionale, così da rimarcare la differenza tra la correttezza del suo Esecutivo e la posizione di un'Assemblea regionale composta in gran parte di consiglieri indagati. La decisione di Renata Polverini non solo ha determinato lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale in virtù del principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ma ha altresì confermato quel collegamento diretto che si instaura tra Presidente della Regione e collettività regionale con l'elezione diretta e che permane anche durante il mandato, quantomeno da un punto di vista mediatico e del consenso politico. Con la sua decisione, infatti, l'ex Presidente della Regione Lazio ha forse voluto dare una risposta soprattutto all'indignazione dell'opinione pubblica per i fatti emersi attraverso le in-

(62) Sull'utilizzo di questo "titolo" si vedano le considerazioni di R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 467 ss.

(63) N. VICECONTE, *La forma*, cit., p. 122, infatti, definisce il Presidente della Giunta "l'unico artefice dei destini delle Regioni"; più cauta appare la valutazione di N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare*, Milano, Giuffrè, 2010, part. p. 230.

chieste giudiziarie, anziché alle esigenze politiche dello schieramento partitico che la sosteneva.

La rilevanza del ruolo del Presidente della Regione pare evidente anche nella crisi di governo lombarda, nonostante le rilevanti differenze emerse rispetto a quanto accaduto nel Lazio. Come si è visto, la IX legislatura lombarda è stata caratterizzata da numerose inchieste giudiziarie, che hanno coinvolto anche lo stesso Presidente della Giunta. La conclusione anticipata della legislatura regionale, inoltre, ha rappresentato per certi versi l'inizio di un cambiamento che potrebbe definirsi epocale per la Lombardia, considerati i quattro mandati consecutivi e i 17 anni alla guida della Regione da parte di Roberto Formigoni⁶⁴. Tuttavia, anche in Lombardia il Presidente della Giunta ha avuto la forza politica di determinare le modalità della crisi. Come si è visto⁶⁵, infatti, le sue dimissioni avrebbero comportato che la transizione alla nuova legislatura regionale sarebbe stata gestita dal vicepresidente della Giunta, sicché l'ex Presidente Formigoni, anziché dimettersi, ha ottenuto – previa approvazione della legge elettorale regionale – l'autoscioglimento del Consiglio regionale. Si tratta di una circostanza che non va sottovalutata. Infatti, se l'istituto dell'autoscioglimento previsto dall'art. 126, comma 3, Cost. dovrebbe rappresentare uno strumento attraverso il quale l'Assemblea regionale (o, meglio, la sua maggioranza) può decidere il momento più favorevole per tornare alle urne, oppure determinare la rimozione del Presidente della Regione ma senza doverlo sfiduciare (differenza non irrilevante per le dinamiche interne alle coalizioni politiche), sebbene a costo del ritorno anticipato alle urne, la vicenda lombarda ne mostra un utilizzo diverso. L'autoscioglimento dell'Assemblea regionale lombarda nella IX legislatura, infatti, è voluto dallo stesso Presidente regionale, al fine di rimanere in carica per l'ordinaria amministrazione sino all'insedia-

(64) Come osserva M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne, 2010, p. 320, infatti, l'entrata in vigore del limite del numero di mandati consecutivi nelle Regioni ordinarie dovrebbe ridurre “nel tempo la concentrazione dei poteri provocata dall'elezione diretta, aprendo scenari nuovi per interventi di riequilibrio più mirati e ponderati”.

(65) Cfr. *supra*, par. 2.2.

mento dei nuovi organi regionali. Se questa ricostruzione è corretta, il preponderante ruolo dei “governatori” nella forma di governo regionale viene ulteriormente confermato, perché – anche grazie all’apoggio della maggioranza consiliare – vengono eluse le previsioni dello Statuto regionale per favorire il vertice dell’Esecutivo regionale. La disposizione statutaria secondo la quale, in caso di dimissioni del Presidente della Giunta, la transizione alla nuova legislatura regionale è gestita dal vicepresidente, rappresenta infatti una – seppur minima – forma di contenimento del potere del “governatore” di esercitare pressioni sul Consiglio regionale minacciando le sue dimissioni e, di conseguenza, lo scioglimento anticipato del Consiglio stesso. L’auto-scioglimento dell’Assemblea regionale, invece, ha consentito a Formigoni di rimanere in carica per l’ordinaria amministrazione, privando così di efficacia l’art. 30, comma 1, lett. c) dello Statuto lombardo.

Un’ulteriore questione sulla quale occorre soffermarsi è quella relativa alla fissazione della data delle nuove elezioni. Come si è visto nelle pagine che precedono⁶⁶, mentre in Lombardia l’individuazione di tale data non ha sollevato particolari problemi, la medesima esigenza nel Lazio è stata foriera di contrasti. Le ragioni di tale differenza non sono difficili da individuare: in assenza di previsioni *ad hoc* nella disciplina elettorale e statutaria lombarda, il compito di indire le nuove elezioni continua a rimanere in capo al prefetto, mentre la normativa laziale attribuisce tale compito al Presidente della Giunta regionale. È evidente che, nel secondo caso, la scelta della data delle elezioni possa divenire una decisione politica, volta ad individuare una data ritenuta più favorevole per uno schieramento politico oppure semplicemente a ritardare lo svolgimento delle nuove elezioni, anche se lo Statuto regionale potrebbe dettare regole più stringenti, limitando i margini di manovra del Presidente della Regione. D’altro canto, anche laddove quest’ultimo operasse una scelta non partigiana, le forze politiche di opposizione potrebbero comunque criticare la sua decisione pretestuosamente, al solo fine di utilizzarla polemicamente in campagna elettorale. Pur prestandosi ad un utilizzo opportunistico, la scelta di

(66) Cfr. *supra*, parr. 3.1 e 3.2.

attribuire al Presidente della Regione il compito di indire le nuove elezioni e di individuarne la data, rientra senza dubbio tra quelle rimesse legittimamente all'autonomia regionale e rappresenta l'ennesimo elemento di valorizzazione del ruolo del Presidente della Regione. Si tratta di scelte che richiedono un adeguato grado di maturità istituzionale degli attori politici regionali, ma, in caso di errato esercizio di tale autonomia, l'ordinamento non lascia la collettività regionale priva di tutele, come la vicenda laziale parrebbe dimostrare.

Un ultimo aspetto problematico evidenziato dalle due vicende esaminate è rappresentato dall'intricato complesso di fonti normative competenti in materia elettorale e di forma di governo delle Regioni⁶⁷. Infatti, per comprendere quale sia la disciplina applicabile alle elezioni di ogni singola Regione ordinaria può essere necessario fare riferimento alla Costituzione, allo Statuto regionale, alla legge elettorale regionale, alla legge statale di principio (la più volte citata legge 165/2004) e alla disciplina elettorale dettata dallo Stato prima della riforma del Titolo V (legge 108/1968 e successive modificazioni). Tale complesso normativo, già di per sé fin troppo articolato, risulta ulteriormente complicato dai provvedimenti assunti per far fronte alla crisi economica. Si è già visto, infatti, che, a partire dal d.l. 138/2011, lo Stato ha approvato una serie di provvedimenti volti a ridurre la spesa pubblica regionale; si tratta, però, di interventi normativi di dubbia legittimità costituzionale, perché riguardano ambiti la cui competenza sembrerebbe chiaramente rimessa all'autonomia regionale (in particolare, la determinazione del numero dei componenti del Consiglio regionale). Ciò ha prodotto un ulteriore effetto criticabile. In assenza di appropriate riforme dei loro statuti, le Regioni – per evitare l'intervento sanzionatorio statale *ex art. 126*, comma 1, Cost. “minacciato” dal d.l. 174/2012⁶⁸ – possono essere indotte ad adeguarsi alle previ-

(67) Dal quale non è agevole comprendere se “ne derivi un ‘sistema’, per così dire, o un mero ‘insieme’ di difficile, se non impossibile, coordinamento”, come osserva F. GABRIELE, *Elezioni V) Elezioni regionali*, in *Enciclopedia giuridica*, agg., vol. XIII, Roma, Treccani, 2008, p. 4.

(68) Cfr. l'art. 2, comma 5, del d.l. 174/2012.

sioni statali ricorrendo a provvedimenti che, a loro volta, appaiono tutt'altro che legittimi⁶⁹.

La vicenda laziale da questo punto di vista è purtroppo esemplare: poiché la IX legislatura regionale è terminata prima che lo Statuto potesse essere modificato, l'allora Presidente Polverini ha emanato un decreto col quale ha indetto le elezioni per un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto dallo Statuto e dalla legge elettorale regionale ma conforme a quello indicato dal d.l. 138/2011. Inoltre, il Consiglio regionale insediatosi dopo le elezioni del 2013, anziché provvedere alla modifica dello Statuto, ha ritenuto di dare copertura al citato decreto presidenziale con una successiva legge regionale, di modifica della legge elettorale e dotata di efficacia retroattiva⁷⁰. È ipotizzabile che tale intervento normativo del Consiglio regionale fosse deputato a fungere da legge di sanatoria⁷¹, volta a conferire una definitiva stabilità a rapporti o situazioni giuridiche precarie, in quanto fondate su un atto viziato⁷² (il citato decreto del Presidente della Giunta). Tuttavia, la l.r. 1/2013 è inidonea a fungere da legge di sanatoria, perché – al pari del decreto del Presidente della Regione

(69) Anche se l'atteggiamento delle istituzioni regionali appare a volte paradossale: si consideri, in particolare, che nel settembre 2012 le stesse Regioni – nel corso di un incontro tra alcuni Presidenti di Regione dapprima col Presidente della Repubblica e poi con l'allora sottosegretario alla presidenza del Consiglio, Antonio Catricalà – proponevano al governo Monti di adottare un provvedimento urgente per rendere omogenea la riduzione dei costi della politica, compreso il taglio del numero di consiglieri regionali (cfr. *Le Regioni al governo: misure sui tagli entro la settimana prossima. Formigoni: aboliti oltre 300 consiglieri*, in *Il Sole 24 Ore.it* del 26 settembre 2012). Una proposta del genere da parte delle Regioni denuncia l'incapacità dei propri organi di governo di provvedere autonomamente a fornire risposte alle istanze provenienti dalle collettività regionali e rafforza la pretesa del riconoscimento di un ruolo "tutorio" dello Stato.

(70) Si veda anche quanto già osservato *supra*, par. 4.1.

(71) Si tratterebbe di una delle varie *species* ricomprese nell'unico *genus* rappresentato dalle leggi di sanatoria, come osserva R. TARCHI, *Le leggi di sanatoria nella teoria del diritto intertemporale*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 305-306, ma si veda anche p. 295 ss.

(72) Si riprende, al riguardo, ancora R. TARCHI, *Le leggi*, cit., p. 294, che richiama A. AMORTH, *Leggi interpretative e di sanatoria nei rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 85; secondo quest'ultimo, peraltro, non necessariamente le leggi di sanatoria devono avere effetto retroattivo (p. 84).

– la legge regionale è incompetente a determinare il numero di membri del Consiglio regionale: un atto viziato, dunque, avrebbe cercato di sanare quanto prodotto da un precedente atto viziato. Peraltro, i due organi regionali sembrano aver realizzato un *tandem* normativo formato dal decreto del Presidente della Giunta e dalla successiva legge regionale di ratifica con efficacia retroattiva, che pare configurare una sorta di decreto legge regionale con relativa legge regionale di conversione. Anche questa ipotesi, però, sarebbe inammissibile, sia perché lo Statuto regionale laziale non contempla tale tipologia di fonte sia perché la possibilità di prevedere atti della Giunta regionale con forza di legge – discussa in dottrina soprattutto dopo la riforma del Titolo V – pare chiaramente esclusa dalla Corte costituzionale⁷³. Piuttosto, tale vicenda sembra idonea a dimostrare come il mancato rispetto delle regole costituzionali – pur se dettato da motivazioni condivisibili, quale il contenimento dei costi della politica –, ove non censurato tempestivamente dalla Corte costituzionale⁷⁴, possa produrre un circolo vizioso di violazioni che si scarica dal centro verso la periferia⁷⁵, diventando progressivamente più difficile da contrastare⁷⁶.

(73) Il riferimento è a Corte cost., sent. 361/2010, pt. 5 cons. dir. Su tale questione ci si limita a rinviare all'accurata ricostruzione di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, 3^a ed., Torino, Giappichelli, 2012, pp. 144 ss.; sulla citata sentenza si vedano anche i commenti di G. D'ALESSANDRO, *Una "mera parvenza" di legge regionale al giudizio della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6, 2010, p. 5092 ss.; A. CELOTTO, *Postilla in tema di abrogazione "eliminativa"*, *ivi*, p. 5099, e A. PACE, *Postilla: la legge incostituzionale come legge nulla ma esistente e una legge per decreto davvero inesistente*, *ivi*, pp. 5100 ss.

(74) Il riferimento è alla già citata – e controvertibile – sent. 198/2012.

(75) ... fenomeno che, peraltro, pare aggravare quell'elemento "di ridimensionamento e di involuzione delle conquiste del regionalismo acquisite" costituito dalla crisi economica di cui parla F. COVINO, *Le autonomie territoriali*, in F. ANGELINI, M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, Jovene, 2012, p. 334.

(76) In proposito, si vedano le considerazioni – venate di amarezza – di G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giur. cost.*, 4, 2012, part. pp. 2944-2945.

