



Rivista N°: 4/2020
DATA PUBBLICAZIONE: 11/12/2020

AUTORE: Simone Cafiero*

I «GOVERNATORI» E LA PANDEMIA. IL BALZO DELLA POLITICA PERSONALE NELLE ELEZIONI REGIONALI DEL SETTEMBRE 2020

Sommario: 1. Introduzione e delimitazione dell'oggetto d'indagine. – 2. Analisi dell'esito elettorale. – 3. La composizione delle coalizioni. – 4. Cenni alla comunicazione politica dei presidenti. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione e delimitazione dell'oggetto d'indagine

L'indagine che ci si propone di svolgere richiede una premessa di metodo, riferita al modo di considerare la relazione tra «forma di governo» e «sistema dei partiti».

Tale relazione, com'è noto, costituisce il principale oggetto della voce enciclopedica dedicata da Leopoldo Elia, nel 1970, alle forme di governo¹. L'autore, contrapponendosi ad una visione rigidamente formalistica, sostiene che «le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal sistema dei partiti»², in quanto «ogni forma di governo include oggi un contesto partitico che la qualifica almeno in parte, sia dal punto di vista strutturale sia, più ancora, da quello funzionale»³. Pertanto, l'assetto del sistema dei partiti non può essere concepito come una «mera condizione di fatto in cui vive il sistema legale»⁴, di competenza del sociologo o dello scienziato della politica e priva di interesse per il giurista: al contrario, una volta che abbia raggiunto un certo grado di stabilità, esso costituisce una «condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica»⁵ perché idonea ad incidere sulla stessa nozione giuridica della forma di governo. Sicché, a giudizio dell'autore, una classificazione delle forme di governo che voglia dirsi esaustiva non può non considerare, oltre alla disciplina costituzionale espressa dei rapporti tra gli organi costituzionali, le caratteristiche del sistema partitico: in esse, infatti, trovano

* Dottorando di ricerca in Diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II.

¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano 1970.

² Ivi, pp. 638-639.

³ Ivi, p. 640.

⁴ Ivi, p. 639.

⁵ *Ibidem*.

la loro *ratio* quelle «regole convenzionali» che incidono sulla struttura e sul funzionamento delle forme di governo concretamente osservate⁶.

Com'è noto, la tesi di Elia ha suscitato un lungo e complesso dibattito dottrinale, nell'ambito del quale numerosi autori si sono chiesti, con varietà di soluzioni, se davvero si possa riconoscere al sistema dei partiti un'«immediata rilevanza giuridica» e, in caso di risposta affermativa, in cosa precisamente essa consista⁷.

Tra le risposte a questi quesiti si segnalano quelle che fanno perno sulle convenzioni costituzionali, concepite come vere e proprie fonti del diritto⁸, riconducibili al genere delle consuetudini⁹; esse nascono dal sistema dei partiti e concorrono a definire, «in maniera più ravvicinata e specifica» rispetto alle disposizioni costituzionali espresse, «la disciplina del sistema di relazioni tra organi costituzionali»¹⁰. Di conseguenza, «poiché in tale sistema di relazioni consiste il concetto stesso di forma di governo, i partiti, attraverso la produzione di norme convenzionali, determinano in via diretta la forma di governo nei suoi tratti essenziali»¹¹.

Altri autori spiegano l'immediata rilevanza giuridica del sistema dei partiti riconducendola invece al tema dell'interpretazione. Secondo queste tesi, anche se le convenzioni costituzionali non fossero vere e proprie fonti del diritto, esse potrebbero comunque ritenersi giuridicamente rilevanti se fossero concepite come elementi in grado di orientare l'interpretazione delle disposizioni costituzionali concernenti la forma di governo. In altri termini, pur non

⁶ Ivi, p. 640.

⁷ In merito, senza pretesa di esaustività, si vedano S. BARTOLE, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza politica*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, tomo I, Milano 1987, pp. 65 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano 1996, pp. 49 ss.; M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1997, pp. 247 ss.; O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2004, pp. 19 ss.; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna 2006; S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione (rileggendo Leopoldo Elia)*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Bagno a Ripoli 2009, pp. 5 ss.; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano 2010, pp. 510 ss.; S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in www.federalismi.it, n. 3/2012.

⁸ S. STAIANO, *Prolegomeni minimi*, cit.; Id., *Forma di governo e sistema dei partiti. Una ricerca necessaria (che deve continuare)*, in *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica, forma di governo, network analysis*, a cura di S. Staiano, Napoli 2014.

⁹ Cfr. S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. XIII.

¹⁰ S. STAIANO, *Prolegomeni minimi ad una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. 4. *Contra* R. BIN, *L'ultima fortezza*, cit., pp. 49 ss., ove si sostiene che configurare le convenzioni costituzionali come fonti del diritto significherebbe «oggettivizzare» gli esiti dell'opera interpretativa del giurista, presentandoli come norme di fonte convenzionale vigenti nel sistema, con la conseguenza di occultare le responsabilità dell'interprete.

¹¹ S. STAIANO, *Prolegomeni minimi*, cit., p. 4. Merita inoltre osservare che, secondo l'autore, ciò che consente di riconoscere alle convenzioni costituzionali prodotte dal sistema dei partiti il ruolo che si è appena descritto è il carattere «scarno» e minimale delle disposizioni che la Costituzione italiana dedica alla forma di governo, frutto di una precisa scelta dei costituenti intesa ad «aprire» la forma di governo «a fattori di determinazione partitica». In quest'ottica, la questione delle convenzioni costituzionali e del loro rapporto con la forma di governo diviene questione dogmatica, non teorico-generale: essa va affrontata con riferimento alla specifica conformazione giuridica e allo specifico contesto storico-politico dell'ordinamento italiano (cfr. Id., *Forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. XIV).

essendo fonti del diritto in senso stretto, esse finiscono per incidere sulle norme che l'interpretazione trae dalle disposizioni sulla forma di governo, assumendo così rilievo giuridico¹².

Diversa è la tesi di chi, ritenendo che la nozione di forma di governo debba essere riferita esclusivamente alle regole giuridiche formali che riguardano i rapporti fra gli organi costituzionali, ne esclude il sistema dei partiti, nella convinzione che esso rientri piuttosto tra quei «fattori materiali» che «condizionano l'esito applicativo delle regole formali»¹³. In questa prospettiva, quando si discorre della forma di governo occorrerebbe distinguere tra il piano della «struttura», nella quale rientrano le sole norme giuridiche formali, e quello del concreto «funzionamento», suscettibile di essere determinato, oltre che dalle regole giuridiche vigenti, da quegli elementi fattuali che influenzano la loro applicazione; ed è tra questi elementi di fatto che rientra il sistema dei partiti¹⁴. Anche in questa visione, tuttavia, sebbene il dato partitico non rientri nella «struttura» normativa del sistema istituzionale (cioè nella forma di governo in senso proprio), la sua conoscenza è indispensabile per un'adeguata comprensione delle «concrete, storiche, esperienze giuridico-politiche», che richiede «il riferimento tanto alla struttura quanto al funzionamento»¹⁵.

Si è anche cercato di superare la contrapposizione tra i menzionati orientamenti – quelli che riconoscono rilievo giuridico al sistema dei partiti quale componente della nozione giuridica di forma di governo, e quelli che assegnano ad esso il ruolo di elemento fattuale esterno alla forma di governo ma capace di influenzarne il funzionamento – partendo da una diversa concezione della forma di governo: se questa è intesa non come la *disciplina giuridica* delle relazioni tra organi costituzionali, ma come *il concreto assetto* di tali relazioni, risulta possibile includervi anche il sistema dei partiti, senza che occorra interrogarsi su come qualificare quest'ultimo in senso giuridico¹⁶.

Non si intende qui prendere posizione nel complesso e stratificato dibattito su tali questioni. Ai fini della presente indagine è utile tuttavia sottolineare un dato: di là dalle diverse tesi

¹² In tal senso si veda S. BARTOLE, *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, pp. 34 ss., in cui le convenzioni costituzionali vengono annoverate tra i fattori che concorrono a determinare quel fenomeno plurale e complesso di interpretazione del testo costituzionale che l'autore denomina «costituzione vivente». Cfr. anche D. PRAINO, *La definizione e il funzionamento della forma di governo nel contesto partitico*, in *Nella rete dei partiti*, cit., pp. 11-16. *Contra* si veda G. U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4/1997, pp. 499 ss.: secondo l'autore, sono convenzioni costituzionali quelle regole *non giuridiche*, derivanti da accordi taciti tra soggetti politici e costantemente osservate nel tempo, che incidono sull'operatività delle regole giuridiche, talvolta svuotandole di contenuto, talvolta integrandole o completandole, talvolta facendo discendere conseguenze politiche dalla loro applicazione. In questa tesi, tuttavia, si esclude esplicitamente che tale influenza dipenda dal fatto che le convenzioni costituzionali condizionino l'interpretazione delle regole giuridiche (cfr. pp. 522-523).

¹³ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano 2010, p. 551

¹⁴ Così anche M. VOLPI, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., p. 251

¹⁵ M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 552. In tal senso anche G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., pp. 22 ss.

¹⁶ G. FERRAIUOLO, *Per un diverso Stato. Dinamiche territoriali della rappresentanza partitica in Italia e Spagna*, in *Nella rete dei partiti*, cit., pp. 158-159: «è possibile identificare un approccio di tipo "relazionale", di ampio respiro, e uno, più circoscritto, che si attesta su un piano eminentemente normativo. Seguendo il primo, la forma di governo descriverebbe, *tout court*, i rapporti tra organi supremi; stando al secondo, l'attenzione si concentrerebbe, invece, sulla sola *disciplina giuridica di quei rapporti*. Nel primo caso, l'indagine sulla forma di governo si presenterà ad ampio raggio, essendo rivolta all'individuazione e allo studio di tutti i dati (anche non giuridici) che si rivelino connotativi (dal punto di vista giuridico) del suo oggetto (i rapporti tra organi costituzionali)».

cui si è fatto cenno, circa la possibilità o meno di includere il sistema dei partiti tra gli elementi giuridici costitutivi della forma di governo, a partire dallo studio di Elia la generalità della dottrina ha preso consapevolezza dell'influenza che le caratteristiche del sistema partitico esercitano sull'effettivo funzionamento dell'assetto politico-istituzionale. Quale che sia il modo in cui si concepisce il legame tra il sistema dei partiti e la forma di governo, si concorda che le concrete dinamiche operative della seconda non possono essere comprese a fondo prescindendo dalla conoscenza dei caratteri essenziali del primo¹⁷. Ciò significa anche che, se si intende valutare diacronicamente il rendimento dei modelli di relazioni tra organi prefigurati dall'ordinamento giuridico, non si potrà non porre mente alle trasformazioni che investono il sistema dei partiti.

Proprio in questa prospettiva le attenzioni della letteratura giuridica e politologica si concentrano ormai da tempo sulla personalizzazione dei partiti. Ci si riferisce, in estrema sintesi, alla nascita e alla successiva generalizzazione di una nuova forma-partito: il «partito personale», la cui organizzazione interna si dispone secondo una catena di comando al cui vertice vi è il *leader*¹⁸. All'inizio degli anni Novanta, nel contesto della crisi che investe il sistema dei partiti, questo nuovo modello si afferma a livello nazionale sul versante di centro-destra del quadro politico, coesistendo, in una prima fase, con i tradizionali partiti a struttura oligarchica¹⁹. Esso trova poi un favorevole terreno di coltura negli enti territoriali sub-statali, a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco (l. n. 81/1993) e, qualche anno più avanti, del Presidente della Giunta regionale (l. cost. n. 1/1999)²⁰. Si assiste così alla nascita di veri e propri partiti personali a dimensione locale o regionale, solo formalmente inquadrati nelle strutture del partito nazionale, ma di fatto caratterizzati da un proprio *leader*, una propria rete di relazioni e risorse proprie²¹. A livello comunale e regionale l'affermazione della nuova forma-partito si salda con l'«ideologia dell'efficienza monocratica»²² sottesa all'elezione del vertice dell'esecutivo, ricavandone credibilità e legittimazione. In questo modo, il verticismo delle realtà politiche locali – oltre a costituire il paradigma cui si riconducono le proposte di modifica della

¹⁷ Cfr. G. GRASSO, *Forma di governo, convenzioni costituzionali e mutamento del quadro politico*, in *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. Atti del convegno di Napoli – 14-15 giugno 2019*, a cura di S. Staiano, G. Ferraiuolo e A. Vuolo, Napoli 2020, p. 138. Su tale concordia di fondo insiste S. PRISCO, *Forme di governo e fattore politico. Conclusioni dal passato e introduzione al futuro*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, a cura di G. De Minico e G. Ferraiuolo, Firenze 2019, p. 29.

¹⁸ M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari 2000, *passim*; S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma 2017, pp. 73-75; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, in *Nella rete dei partiti*, cit., pp. 40 ss.

¹⁹ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., pp. 73-78; ID., *Forma di governo e sistema dei partiti*, cit., p. XVI; F. MUSELLA, *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., pp. 41-43.

²⁰ F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna 2009, p. 70; ID., *Il partito politico tra reti e organizzazione*, cit., pp. 51-52 e 121-123; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 52 ss. Con specifico riferimento alla relazione tra la nuova forma di governo delle Regioni e la personalizzazione della politica, cfr. R. BIN, *Il ruggito del Governatore*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 469, nonché G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 502. Per una riflessione più generale si veda anche A. LUCARELLI, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano 2004.

²¹ U. RONGA, *Legislazione negoziata, sistema dei partiti e network analysis*, in *Nella rete dei partiti*, cit., pp. 203-206.

²² Locuzione, quest'ultima, utilizzata in S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 117. Nello stesso senso A. LUCARELLI, *La nuova Regione italiana: esecutivo über alles?*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2003, pp. 530-536.

legge elettorale e persino delle disposizioni costituzionali sulla forma di governo²³ – finisce per imporsi come modello per la ristrutturazione dei partiti nazionali ancora caratterizzati da un assetto di tipo tradizionale: si giunge così ad una generalizzazione, anche a livello nazionale, della nuova forma-partito, pur se con non trascurabili differenze, che ne consentono un'articolazione in più sottotipi²⁴.

Come osservato da alcuni autori, la tendenza alla personalizzazione della politica subisce un'ulteriore, considerevole accelerazione nel corso dell'emergenza epidemica generata dalla diffusione del nuovo coronavirus SARS-CoV-2²⁵. La ragione è intuitiva e perfettamente comprensibile: il dilagare del contagio impone la massima speditezza nell'assunzione delle decisioni volte alla tutela della salute pubblica, inducendo a concentrare il potere decisionale sugli organi monocratici. Ciò spiega il protagonismo normativo e mediatico assunto dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle Giunte regionali, che si pone a completamento di una linea di sviluppo, ben antecedente alla pandemia e riferita a tutti i livelli territoriali, improntata al rafforzamento dell'esecutivo – e in specie del suo vertice monocratico – nel rapporto con il legislativo²⁶. In questo contesto, l'intervento emergenziale del Presidente del Consiglio dei ministri trova un argine non più nella funzione legislativa del Parlamento, e neppure più nella dimensione collegiale che caratterizza il Consiglio dei ministri, ma nei Presidenti

²³ Aspetto, questo, sottolineato ancora in S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., p. 68: «questa figura di “nuovo” sindaco diviene, per eccesso ideologico, un modello da replicare a tutti i livelli istituzionali, finanche a livello del governo centrale. Le retoriche messe in opera nella competizione politica danno corpo all'enfasi del *sindaco d'Italia*» (corsivo nel testo).

²⁴ S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti*, cit., pp. XVI-XIX; ID., *Costituzione italiana: art. 5*, cit., pp. 116-118.

²⁵ F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, in *Nel ventesimo anno del terzo millennio. Sistemi politici, istituzioni economiche e produzione del diritto al cospetto della pandemia da Covid-19*, a cura di S. Staiano, Napoli 2020, pp. 702 ss.

²⁶ Appare utile, a questo proposito, richiamare per linee fondamentali l'assetto dei poteri di ordinanza con cui si è inteso far fronte all'evoluzione della vicenda pandemica. In primo luogo, con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale contenuta nella delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020 si è consentito al Dipartimento di Protezione civile di esercitare il potere d'ordinanza previsto dal d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1. In secondo luogo, con il d. l. 23 febbraio 2020, n. 6 sono stati definiti ulteriori poteri d'ordinanza, da esercitarsi attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e, «nelle more dell'adozione» di questi ultimi, attraverso ordinanze del Ministro della salute, dei Presidenti delle Regioni e dei Sindaci. Questo assetto è stato poi modificato, per attenuarne i profili di tensione con il sistema costituzionale, con il d. l. 25 marzo 2020, n. 19. Inoltre, con il d. l. 17 marzo 2020, n. 18, ulteriori poteri d'ordinanza sono stati conferiti al Commissario straordinario per l'emergenza. Per ulteriori approfondimenti, anche in merito ai profili di possibile discostamento dalla Costituzione, si veda S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, cit., pp. 11 ss.. Sul punto, con varietà di posizioni quanto alla legittimità costituzionale delle modalità di produzione del diritto escogitate per affrontare l'emergenza, si vedano anche G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10 aprile 2020, pp. 5-6; A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 572 ss.; A. RUGGERI, *Il coronavirus, la sofferta tenuta dell'assetto istituzionale e la crisi palese, ormai endemica, del sistema delle fonti*, in *Consulta online*, n. 1/2020, pp. 4-10; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, pp. 111 ss.; B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana. Editoriale*, in www.federalismi.it, n. 6/2020, pp. 4-5; M. COSULICH, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Amministrazione in cammino*, 2 aprile 2020, pp. 1-5; U. ALLEGRETTI – E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, pp. 5-8.

delle Regioni, e viceversa²⁷; il che rende ragione della conflittualità tra diversi livelli istituzionali che ha caratterizzato l'approccio italiano alla crisi pandemica.

Queste premesse consentono di inquadrare il tema della presente indagine. Essa sarà dedicata a osservare le ulteriori dinamiche di personalizzazione innescate dall'emergenza sanitaria alla luce delle elezioni regionali svoltesi, il 20 e il 21 settembre 2020, in Valle d'Aosta, Liguria, Veneto, Toscana, Marche, Campania e Puglia, anche allo scopo di interrogarsi sulle conseguenze relative alla «forma di governo» delle Regioni²⁸. In altri termini, considerando lo svolgimento della campagna elettorale e i risultati delle elezioni, ci si chiederà se e in quale misura la contingenza emergenziale abbia inciso sul processo – già ampiamente in atto – di personalizzazione della politica in ambito regionale, e quali siano le sue ricadute sull'assetto istituzionale regionale «a Presidente eletto».

Date le peculiarità che caratterizzano la «forma di governo» e il sistema elettorale della Valle d'Aosta²⁹, non si considereranno i risultati concernenti questa Regione. L'attenzione sarà dunque concentrata sulle elezioni svoltesi in Liguria, Veneto, Marche, Toscana, Campania e Puglia.

2. Analisi dell'esito elettorale

Il primo e più solido elemento per compiere la suddetta valutazione è rappresentato dall'analisi degli esiti delle elezioni regionali.

È appena il caso di ricordare che, nelle regioni richiamate, le elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale hanno avuto luogo, nei giorni 20 e 21 settembre 2020, a seguito di una proroga straordinaria di tre mesi degli organi regionali che avrebbero dovuto essere rinnovati entro il 2 agosto 2020, disposta dall'art. 1, co. 1, lett. d del d.l. 20 aprile 2020,

²⁷ F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, cit., pp. 703-705. Cfr. anche A. D'ALOIA, *L'emergenza e... i suoi infortuni*, in *Dirittifondamentali.it*, 26 marzo 2020, pp. 5-6. Cenni anche in M. BETZU – P. CIARLO, *Epidemia e Mezzogiorno: la differenziazione necessaria*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, pp. 592-595, nonché in M. MALO, *Le Regioni e la pandemia*, in *Le Regioni*, n. 2/2020, p. 234.

²⁸ È bene precisare che, secondo parte della dottrina, la nozione di «forma di governo», avendo riguardo ai rapporti tra organi *costituzionali*, può essere utilizzata a proposito delle Regioni solo «per ellissi». Così M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., p. 540, nota 15, nonché S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, p. 67. Il tema è posto anche in G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 9-11.

²⁹ In applicazione della riserva prevista dall'art. 15, co. 2, dello Statuto speciale della Valle d'Aosta (approvato con l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4), la l. reg. 7 agosto 2007, n. 21, disciplina l'elezione del Presidente e della Giunta regionale. Il Presidente è eletto dal Consiglio regionale, fra i suoi componenti (art. 2 l. reg. cit.); la Giunta si compone di assessori nominati, con un'unica votazione, dal Consiglio regionale su proposta del Presidente (art. 4 l. reg. cit.). Il Consiglio può determinare la cessazione dalla carica del Presidente e della Giunta attraverso una mozione di sfiducia motivata, votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta del Consiglio stesso (art. 5 l. reg. cit.). La mozione deve altresì indicare il nome del candidato a (nuovo) Presidente della Giunta, il programma di governo, il numero e l'articolazione degli assessorati, i nomi dei componenti della nuova Giunta (art. 5 l. reg. cit.): si tratta, dunque, di un esempio di «sfiducia costruttiva». Siamo dunque di fronte ad una «forma di governo» che, diversamente da quelle delle altre Regioni coinvolte nelle recenti elezioni, non contempla l'elezione diretta del Presidente: di conseguenza, il sistema elettorale delineato dalla l. reg. 12 gennaio 1993, n. 3, come modificata dalla successiva l. reg. 7 agosto 2007, n. 22, riguarda l'elezione del solo Consiglio regionale.

n. 26; ciò allo scopo (poi vanificato dalla ripresa dei contagi) di evitare che la consultazione elettorale si svolgesse in una fase di andamento espansivo della pandemia. Si tratta di una deroga espressa a quanto previsto, in attuazione dell'art. 122 Cost., dall'art. 5, co. 1, della l. 2 luglio 2004, n. 165, a tenore del quale gli organi delle Regioni durano in carica per cinque anni dalla data delle elezioni. Com'è noto, le elezioni regionali in questione sono state accorpate al referendum ex art. 138 Cost. sulla legge di revisione costituzionale per la riduzione del numero dei parlamentari³⁰ e alle elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale in numerosi Comuni italiani.

Prima di passare all'esame dei dati elettorali, appare opportuno chiarire i criteri alla stregua dei quali si procederà alla loro interpretazione. Si farà riferimento agli indici di *macro-personalizzazione* proposti da un filone della letteratura politologica italiana: si tratta, in sintesi, di indicatori che segnalano la forza elettorale ascrivibile alla persona del presidente e la sua influenza sull'esito complessivo del voto regionale³¹.

Il primo tra essi è rappresentato dall'indice di personalizzazione del voto, che consiste nel rapporto tra il numero dei voti espressi unicamente per il candidato presidente vincitore e il numero dei voti ottenuti dalle liste che compongono la coalizione a suo sostegno³².

L'utilizzo di questo indicatore richiede qualche precisazione. A norma dell'art. 122 Cost., spetta a ciascuna Regione disciplinare, con propria legge, il «sistema di elezione» del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale, nel rispetto dei principi fissati dalla legge dello Stato (una riserva, quest'ultima, soddisfatta dalla l. n. 165/2004). Nell'esercitare questa competenza (che la Corte costituzionale ha ascrivito al novero della competenze concorrenti, pur se essa non figura nell'elenco dell'art. 117, co.3, Cost.)³³, le Regioni hanno mantenuto la disciplina dell'espressione del voto contenuta nella l. n. 43/1995, nella parte in cui consente all'elettore di votare anche solo tracciando un segno sul nome del candidato presidente. In tal caso, però, il voto non si trasferisce alle liste a sostegno del candidato presidente ai fini dell'elezione del Consiglio regionale³⁴. Ciò significa che i sistemi elettorali vigenti a livello regionale consentono all'elettore di esprimere un voto *personale puro*, anche noto come voto "liscio", che riguarda esclusivamente il candidato presidente³⁵. Ebbene, dal rapporto tra il numero di questi voti e quelli espressi a favore delle liste che compongono la coalizione si ottiene il menzionato indice di personalizzazione del voto, che fornisce una misura del peso del carisma personale del candidato presidente sull'esito elettorale complessivo. Nello specifico, valori

³⁰ Il testo della legge costituzionale in questione è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

³¹ Gli indici in questione sono formulati e descritti nel dettaglio, con riferimento alle elezioni regionali del 2000 e del 2005, in F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit., pp. 93-106.

³² F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, pp. 93-100.

³³ In argomento si veda M. TROISI, *La legge elettorale e il sistema dei partiti*, in *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Campania*, a cura di S. Staiano, Torino 2016, pp. 89-91.

³⁴ Merita osservare che nell'ipotesi opposta, quella in cui l'elettore esprima il proprio voto limitandosi a contrassegnare il simbolo di una delle liste che sostengono un determinato candidato presidente, il voto si trasferisce a quest'ultimo ai fini dell'elezione del Presidente della Giunta.

³⁵ F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, pp. 91-93; A. FLORIDIA – F. SCIOLA, *Il federalismo elettorale, dieci anni dopo: il gioco vale la candela?*, in *Le Regioni*, n. 3/2015, p. 652. Considerazioni sul significato di questo tipo di voto si riscontrano anche in M. RUBECCHI – A. STERPA, *Elezioni regionali 2020: nuovi elementi di differenziazione dei sistemi politici regionali?*, in www.federalismi.it, 23 settembre 2020, p. 15.

dell'indice superiori all'1 indicano che il numero dei voti "personali" ottenuti dal presidente supera quello dei voti alla coalizione, e suggeriscono dunque una considerevole personalizzazione del consenso politico; viceversa, valori inferiori all' 1 significano che il numero dei voti ottenuti dal candidato presidente è inferiore a quello dei voti espressi a favore della coalizione³⁶.

Applicando questo indicatore ai risultati delle recenti consultazioni elettorali si registrano i seguenti risultati:

- In Veneto il candidato vincitore, Luca Zaia, ottiene 1.883.960 voti, contro i 1.582.405 della coalizione a suo sostegno. L'indice di macro-personalizzazione raggiunge dunque il valore di 1,19, con una crescita di 0,05 rispetto alle elezioni del 2015 (1,14).
- In Liguria il vincitore Giovanni Toti ottiene 383.053 voti, mentre la coalizione a lui collegata ne ottiene 354.137. Ne risulta un indice di macro-personalizzazione pari a 1,08, con un calo di 0,03 rispetto alle elezioni del 2015 (1,11).
- In Toscana Eugenio Giani vince con 864.310 voti personali, contro i 764.123 della relativa coalizione. L'indice di macro-personalizzazione si attesta a 1,13, con una crescita di 0,10 rispetto alle elezioni del 2015 (1,03).
- Nelle Marche il vincitore Francesco Acquaroli ottiene 361.186 voti, mentre la sua coalizione si ferma a 325.140. L'indice di macro-personalizzazione è dunque 1,11, in crescita di 0,03 rispetto alle elezioni del 2015 (1,08).
- In Campania il vincitore Vincenzo De Luca consegue 1.789.017 voti, contro i 1.616.555 della coalizione a suo sostegno. Ne risulta un indice di macro-personalizzazione dell' 1,10, in crescita di 0,03 rispetto alle elezioni del 2015 (1,07).
- In Puglia Michele Emiliano vince con 871.028 voti personali, contro i 759.732 della coalizione. L'indice di macro-personalizzazione che ne risulta è pari a 1,14, con una crescita di 0,12 rispetto alle elezioni del 2015 (1,02)³⁷.

Per completezza, merita sottolineare che in quattro dei sei casi appena citati (Veneto, Liguria, Puglia e Campania) si è assistito a una ricandidatura del presidente uscente. Soprattutto, però, è utile osservare che in tutti e quattro i casi di ricandidatura la consultazione elettorale premia proprio il presidente uscente³⁸.

Si può agevolmente osservare che in tutte le Regioni considerate l'indice di macro-personalizzazione supera abbondantemente l'1; il che, come si accennava in precedenza, non può che indicare una netta prevalenza del consenso espresso alla persona del candidato presidente su quello manifestato alle formazioni politiche che ne sostengono la candidatura.

In secondo luogo, deve sottolinearsi come in tutte le Regioni considerate, ad eccezione della sola Liguria, l'indice di macro-personalizzazione cresca rispetto alle elezioni del 2015. In alcuni casi l'incremento è molto significativo: in Puglia il valore cresce di ben 0,12, in Toscana di 0,10. Questo dato, già di per sé eloquente, assume ancor maggiore interesse ai fini di questa

³⁶ F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, pp. 93-94.

³⁷ I dati ufficiali delle elezioni in Veneto, Liguria, Campania e Puglia sono reperibili sul sito istituzionale del Ministero dell'interno. Quelli attinenti alle elezioni in Toscana e nelle Marche sono indicati sui siti istituzionali di queste due Regioni.

³⁸ Un aspetto, questo, sottolineato in M. RUBECCHI – A. STERPA, *Elezioni regionali 2020*, cit., p. 14.

indagine se accompagnato dalla constatazione che, nella tornata elettorale considerata, tutte le ricandidature di presidenti uscenti sono state coronate dal successo. Ciò sembra suggerire inequivocabilmente che i presidenti in carica abbiano saputo volgere a proprio favore la contingenza emergenziale, ricavandone un'occasione per accrescere quel consenso personale, indipendente dall'appoggio dei partiti di livello nazionale, di cui già godevano sul territorio. In alcuni dei casi esaminati, anzi, l'incremento della popolarità e della credibilità politica conseguito dal presidente uscente durante la gestione della crisi pandemica ha rappresentato la principale ragione della ricandidatura, rendendo il carisma personale del presidente una risorsa irrinunciabile per le *chances* di vittoria del partito di riferimento: in questa chiave si spiega la vicenda di Vincenzo De Luca in Campania e, forse, anche quella di Michele Emiliano in Puglia. Insomma, sembra possibile affermare che, nel contesto pandemico, ed anzi proprio a causa di esso, il cd. fattore *incumbency* – cioè l'aver già ricoperto la carica a cui si concorre – abbia giocato a favore dei presidenti uscenti.

Proprio in tema di ricandidature appare opportuno richiamare la vicenda – scarsamente considerata dalla dottrina e dalla stampa – della Regione Veneto. Qui si assiste addirittura ad una *seconda* ricandidatura del presidente Luca Zaia, già eletto nel 2015 e nel 2010, nonostante la l. n. 165/2004 preveda, tra i principi fondamentali a cui le Regioni devono attenersi nel disciplinare le ipotesi di ineleggibilità del Presidente della Giunta, la sua «non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo [...] sulla base della normativa regionale adottata in materia»³⁹; un principio, questo, che la Regione ha recepito nell'art. 6, co. 2, della l. reg. Veneto 16 gennaio 2012, n. 5. La ricandidatura poggia su un'altra disposizione della legge regionale appena citata: l'art. 27, co. 2, a norma del quale il limite sancito dall'art. 6, co. 2, trova applicazione solo a partire dall'entrata in vigore della medesima legge regionale; sicché la preclusione al cumulo di più di due mandati consecutivi opererebbe solo a partire dall'anno 2012, con salvezza del mandato ottenuto da Zaia nel 2010. È evidente che tale disposizione si fonda su un'interpretazione secondo cui il limite dei due mandati stabilito dalla legge nazionale sarebbe un principio non autoapplicativo, e pertanto bisognoso di essere recepito dalla legge regionale per potersi applicare all'elezione del Presidente della Giunta. Tuttavia, tale lettura – pur fatta propria dal tribunale di Milano nelle due sentenze sul cd. «caso Formigoni», nn. 9050 e 9053 del 2010⁴⁰ – non è pacifica. Parte della dottrina, infatti, rivendica con forza l'autoapplicatività del suddetto limite, criticando la soluzione opposta in quanto «consente alle Regioni di rinviare a propria discrezione un principio fissato dal legislatore in modo

³⁹ Art. 2, co. 1, lett. f della l. n. 165/2004.

⁴⁰ Nella sent. n. 9050 del 2010, al punto 2 dei *motivi della decisione*, il tribunale, appuntando l'attenzione sull'inciso «sulla base della normativa regionale adottata in materia» contenuto nella disposizione citata, conclude che «non sembra [...] praticabile una via interpretativa che assegni all'articolo 2 lett. f) efficacia precettiva immediata, ossia la valenza di norma "di dettaglio" atta a introdurre con efficacia *erga omnes* un vincolo di ineleggibilità».

chiaramente autoapplicativo»⁴¹. Se si condividesse questa seconda linea interpretativa, potrebbe quindi argomentarsi l'illegittimità costituzionale del citato art. 27, co. 2 per violazione dell'art. 122 Cost., in conseguenza della sostanziale elusione del principio fondamentale posto dalla l. n. 165/2004. Ebbene, ai fini della presente indagine risulta significativo il fatto che, in occasione delle elezioni regionali in Veneto, il problema non sia affatto stato posto⁴²: anche in questo può forse scorgersi un segnale dell'elevatissimo grado di consenso personale conquistato da Zaia.

Il secondo indicatore cui può farsi ricorso per valutare l'entità della concentrazione del voto regionale sulla persona del presidente è rappresentato dal distacco, in termini di percentuale di voti ottenuti, tra il candidato presidente vincitore e gli sconfitti⁴³. Merita però osservare che, rispetto a quello precedentemente considerato, questo indice risulta di meno agevole interpretazione, giacché lo scarto in termini di voti può essere determinato non soltanto dal consenso personale del vincitore, ma anche dalla capacità dei partiti di costruire attorno alla sua candidatura una coalizione ampia e una proposta politica attrattiva⁴⁴. In ogni caso, esso appare utile quantomeno a corroborare l'impressione di personalizzazione del consenso politico che emerge dagli altri indicatori.

Considerando gli esiti delle elezioni regionali appena trascorse alla luce di questo indicatore si ottengono i seguenti risultati:

- In Veneto lo scarto è notevolissimo: il vincitore, Luca Zaia, ottiene il 76,79% dei voti, contro il 15,72% del primo degli sconfitti, Arturo Lorenzoni. All'esito delle elezioni regionali del 2015 la differenza (in favore dello stesso Zaia) era stata molto più contenuta, per quanto considerevole: 50,09% contro 22,74%.
- In Liguria, Giovanni Toti vince con il 56,13% dei voti, superando Ferruccio Sansa, che ne ottiene il 38,90%. Nelle elezioni del 2015 lo stesso Giovanni Toti aveva prevalso, con il 34,45% dei voti, su Raffaella Paita, ferma al 27,85%.
- Nelle Marche, Francesco Acquaroli prevale, con il 49,13% dei voti, su Maurizio Mangialardi, che ottiene il 37,29%. Le elezioni del 2015 avevano invece visto Luca Ceriscioli prevalere, con il 41,07% dei voti, su Giovanni Maggi, 21,78%, e sullo stesso Acquaroli, 18,98%.
- In Toscana si assiste alla vittoria di Eugenio Giani, con il 48,02% dei voti, su Susanna Ceccardi, 40,46%. Nel 2015 il successo aveva arriso a Enrico Rossi, che aveva ottenuto il 48,02% dei voti, contro il 20,02% di Claudio Borghi e il 15,05% di Giacomo Giannarelli.

⁴¹ Così S. CURRERI, *Una (inutile?) noterella sul terzo mandato del Presidente della Regione Veneto Zaia*, in *Lacostituzione.info*, 30 settembre 2020. La medesima tesi è sostenuta anche in L. CASTELLI, *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2009, pp. 506-509. Qui si osserva che un ulteriore argomento a favore dell'autoapplicatività del divieto sancito dall'art. 2, co. 1, lett. f della l. cit. può ravvisarsi nel fatto che, nella generalità dei casi, le leggi regionali in materia si limitano a ripetere il contenuto di questa disposizione, senza ulteriori specificazioni; ciò a dimostrazione di come si tratti di una disposizione sufficientemente precisa e circostanziata da potersi ritenere autoapplicativa. Si consideri, in tal senso, proprio la l. reg. Veneto n. 5/2012, il cui art. 6, co. 2, si limita – come si è visto – a recepire il divieto in questione.

⁴² Come osserva lo stesso S. CURRERI, *op. ult. cit.*

⁴³ F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit., pp. 100-104.

⁴⁴ Ivi, p. 104.

- In Campania, Vincenzo De Luca ottiene il 69,48% dei voti, contro il 18,06% di Stefano Caldoro e il 9,93% di Valeria Ciarambino. Nel 2015 lo scarto era stato assai meno consistente: De Luca aveva conseguito il 41,15% dei voti, contro il 38,38% di Caldoro.
- In Puglia, Michele Emiliano vince con il 46,78% dei voti, superando Raffaele Fitto, che ne ottiene il 38,93%. All'esito delle elezioni precedenti lo stesso Emiliano aveva ottenuto il 47,12% dei voti, contro il 18,42% di Antonella Laricchia, il 18,29% di Francesco Schitulli e il 14,40% di Adriana Poli Bortone⁴⁵.

Com'è agevole osservare, nella maggioranza dei casi considerati lo scarto tra il vincitore e il primo degli sconfitti è piuttosto consistente, ed assume proporzioni davvero notevoli in Campania (circa 51 punti percentuali di differenza) e in Veneto (circa 61 punti percentuali di differenza). Deve poi notarsi che in Campania, in Liguria e in Veneto si registra, rispetto agli esiti delle elezioni regionali del 2015, una forte crescita del suddetto divario. Si tratta di un dato molto significativo: se si considera che in tutte e tre queste Regioni si è assistito alla ricandidatura vittoriosa del presidente uscente, non sembra azzardato ipotizzare che l'incremento dello scarto si spieghi anche con il *surplus* di consenso personale conquistato nella gestione dell'emergenza sanitaria.

Il terzo indicatore cui è possibile fare riferimento è costituito dalla presentazione, nell'ambito delle elezioni del Consiglio regionale, delle cosiddette «liste del governatore»: si tratta di liste civiche – cioè non collegate a partiti di ambito nazionale – che portano nella denominazione e nel contrassegno elettorale il nome del candidato presidente che sostengono⁴⁶. Esse testimoniano la volontà, da parte del candidato presidente, di influenzare attraverso il proprio consenso personale anche l'elezione dei membri del Consiglio regionale, così da «affrancarsi da legami di tipo partitico, alla ricerca di un rapporto non mediato con l'elettore»⁴⁷. D'altra parte, esse segnalano la forza politica del candidato presidente già al momento della presentazione delle liste, che gli consente di imporre ai partiti che lo sostengono la candidatura di una lista direttamente collegata alla sua persona. In altri termini, la presenza di «liste del governatore» nella coalizione che sostiene un certo candidato è contemporaneamente un indicatore del consenso personale di cui egli gode e uno strumento di consolidamento di quest'ultimo.

Applicando questo indicatore alle ultime elezioni regionali, si registra la presenza di numerose «liste del presidente», sia nelle coalizioni a sostegno del candidato vincitore sia in quelle collegate agli altri candidati. Questo esito, peraltro, costituisce una conferma di quanto già diffusamente osservato a proposito delle elezioni regionali del 2015, anch'esse caratterizzate da un elevato numero di liste di questo tipo. Ciò che però risalta maggiormente, considerando le elezioni regionali del 2020, è la percentuale di voti ottenuta da alcune tra queste liste. In Veneto la lista «Zaia presidente» risulta essere la più votata in assoluto, ottenendo

⁴⁵ Anche qui, i dati relativi a Veneto, Liguria, Puglia e Campania sono reperibili al sito istituzionale del Ministero dell'interno, mentre quelli concernenti Marche e Toscana sono tratti dai siti istituzionali di queste due Regioni.

⁴⁶ F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, pp. 104-106. Al medesimo indicatore si fa ricorso in G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 54 ss., dove si preferisce la definizione «liste dei Presidenti», nonché in M. RUBECCHI – A. STERPA, *Elezioni regionali 2020*, cit., p. 15.

⁴⁷ F. MUSELLA, *op. ult. cit.*, pp. 104-105.

addirittura il 44,57% dei voti, quasi il triplo di quelli conseguiti dalla principale lista di partito a sostegno del medesimo candidato, «Lega Salvini» (16,92%). In Liguria la situazione è simile: la lista più votata, con il 22,61% dei voti, è «Cambiamo con Toti presidente», che può agevolmente considerarsi la proiezione territoriale del partito personale nazionale fondato – a partire proprio dal consenso ottenuto sul territorio ligure in qualità di Presidente della Giunta regionale – da Giovanni Toti. In Campania la lista «De Luca presidente» raggiunge il 13,30%, classificandosi seconda alle spalle della lista del Partito Democratico, che si attesta al 16,90% dei voti. L'osservazione di questo dato deve però accompagnarsi alla considerazione che la coalizione a sostegno di De Luca si compone di una pluralità di liste civiche, non esattamente rientranti nel tipo della «lista del governatore» ma comunque legate alla sua persona, che ottengono buoni risultati. Né va sottovalutato il dato della Puglia, dove due liste strettamente legate alla persona di Michele Emiliano («Con Emiliano» e «Emiliano sindaco di Puglia») ottengono rispettivamente il 6,59% e il 2,59% dei voti, mentre un'altra lista, denominata «Popolari con Emiliano», si ferma al 5,94%. Non stupisce, ancora una volta, che i risultati più notevoli riguardino proprio quelle Regioni in cui si verifica la ricandidatura del presidente uscente: in altre parole, anche il dato relativo alle «liste del presidente» sembra confermare la forte crescita del consenso personale del titolare del vertice dell'esecutivo regionale durante la prima fase della crisi pandemica.

3. La composizione delle coalizioni

Nella prospettiva di esaminare le dinamiche personalistiche manifestatesi nella recente tornata elettorale, sembra utile svolgere alcune considerazioni che riguardano la struttura delle coalizioni, con particolare riferimento al numero delle liste che le compongono.

Per intendere il rilievo di questo dato occorre richiamare le caratteristiche dei sistemi elettorali vigenti a livello regionale. Come diffusamente osservato dalla dottrina⁴⁸, le Regioni, nel delineare le caratteristiche del proprio sistema elettorale, si sono generalmente conformate ad un modello che contempla una formula elettorale proporzionale accompagnata da soglie di sbarramento (diverse a seconda che le liste si presentino in coalizione o meno) e, soprattutto, da un premio di maggioranza assegnato alla coalizione collegata al candidato presidente vincitore: si tratta di un modello *majority-assuring*, cioè inteso a far sì che la coalizione a sostegno del vincitore consegua la maggioranza dei seggi del Consiglio regionale. Da questo modello si discostano solo il Lazio, dove la scarsa consistenza del premio di maggioranza non

⁴⁸ G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano 2018, *passim*; G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 20-23; M. RUBECCHI – A. STERPA, *Elezioni regionali 2020*, cit., pp. 6-8; M. COSULICH, *Sette regioni per sette modelli (di competizione elettorale)*. Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015, in *Le Regioni*, n. 3/2015, pp. 614-615 ss; A. FLORIDIA – F. SCIOLA, *Il federalismo elettorale, dieci anni dopo*, cit., p. 652. Cfr. anche A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia. Il dilemma delle formule elettorali per la composizione degli organi regionali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, pp. 89-92, in cui vengono illustrate anche le principali differenze tra i vari sistemi elettorali regionali.

garantisce il conseguimento della maggioranza dei seggi, e le Marche, dove il premio di maggioranza è attribuito alla coalizione legata al candidato presidente vincitore solo se essa supera il 34% dei voti⁴⁹. La Toscana, invece, si distingue solo per la previsione di un secondo turno elettorale tra i due candidati presidenti più votati nel caso in cui al primo turno nessun candidato abbia superato la soglia del 40% dei voti validi⁵⁰.

Dunque in tutte le Regioni considerate ai fini di questa indagine, ad eccezione delle Marche, vigono sistemi elettorali che fanno dipendere la composizione del Consiglio regionale dal risultato relativo all'elezione del Presidente⁵¹, secondo quello che è stato descritto come «un modello Westminster a polarità invertita»⁵² che pone, peraltro, non secondari problemi quanto alla rappresentatività dell'assemblea legislativa regionale e – per questa via – alla valenza garantistica della legge regionale⁵³. Può quindi avvenire che, laddove si sia affermata una *leadership* personale forte, partiti anche molto distanti sul piano programmatico e ideologico siano indotti, per poter conquistare il premio di maggioranza, a raccogliersi intorno al nome del *leader* candidato alla presidenza, dando vita a coalizioni numerose e spesso prive di ogni forma di sintesi politica. Pertanto, sembra possibile considerare l'ampiezza e l'eterogeneità delle coalizioni come un'ulteriore spia dei fenomeni di personalizzazione del consenso a livello regionale.

Confrontando i dati delle elezioni regionali appena trascorse con quelli riferiti, nelle medesime Regioni, alle elezioni del 2015, è agevole constatare un aumento generalizzato del numero delle liste che compongono le coalizioni⁵⁴. Concentrando l'attenzione sulle coalizioni a sostegno dei candidati vincitori, gli incrementi più significativi si registrano in Toscana e, soprattutto, in Campania e in Puglia.

In Puglia la candidatura di Michele Emiliano è stata sostenuta da una coalizione di 15 liste, contro le 8 del 2015. Risalta immediatamente il carattere estremamente diversificato delle liste che la compongono: si va dalla lista del Partito Democratico a due vere e proprie liste «del presidente» («Con Emiliano» e «Emiliano sindaco di Puglia»), dalle due liste «meridionaliste» («Partito del Sud – Meridionalisti progressisti» e «Sud indipendente Puglia») ad una lista

⁴⁹ In argomento, si veda M. RUBECCHI – A. STERPA, *op. ult. cit.*, p. 7, nonché A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia*, cit., p. 89.

⁵⁰ A norma della legge reg. Toscana 26 settembre 2014, n. 51. Cfr. A. FLORIDIA – F. SCIOLA, *Il federalismo elettorale, dieci anni dopo*, cit., pp. 664 ss.; A. VUOLO, *Democrazia, eguaglianza, autonomia*, cit., p. 91; M. RUBECCHI – A. STERPA, *op. ult. cit.*, p. 8.

⁵¹ A. FLORIDIA – F. SCIOLA, *Il federalismo elettorale, dieci anni dopo*, cit., p. 654.

⁵² A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, in *Le Regioni*, n. 4/2010, p. 770.

⁵³ G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 25-30, nonché Id., *La transizione maggioritaria in Italia: equivoci, paradossi, distorsioni della realtà*, in *Legge elettorale e dinamiche della forma di governo*, cit., p. 96. Dubbi sulla legittimità costituzionale delle discipline regionali sui premi di maggioranza sono avanzati, alla luce della sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale, in M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014). Vita e destino dei tre porcellini*, post «porcellum», in *Le Regioni*, n. 3/2014, pp. 489-504.

⁵⁴ Ancora una volta, i dati ufficiali riferiti alle elezioni del settembre 2020 in Liguria, Veneto, Campania e Puglia sono reperibili presso il sito istituzionale del Ministero dell'interno, mentre quelli riguardanti le Marche e la Toscana sono indicati nei siti istituzionali di queste due Regioni. I dati relativi alle elezioni regionali del 2015, invece, possono essere reperiti per tutte le Regioni nell'archivio storico delle elezioni messo a disposizione dal sito istituzionale del Ministero dell'interno.

denominata «Italia in Comune», dalla lista «Popolari con Emiliano» alla lista «Sinistra alternativa» passando per la lista «DC Puglia».

Anche la coalizione guidata da Vincenzo De Luca, in Campania, risulta composta da 15 liste, contro le 9 della tornata elettorale precedente. Anche qui siamo di fronte a una coalizione composta e variegata – sebbene forse con un’eterogeneità ideologica meno pronunciata rispetto a quella a sostegno di Emiliano – caratterizzata soprattutto dalla massiccia presenza di liste civiche, che si aggiungono alla lista del Partito Democratico, a quella di Italia Viva e alla lista personale «De Luca presidente». Del resto, la presenza nella coalizione di forze riconducibili a tradizioni ideologiche diverse è stata sottolineata dallo stesso De Luca nel primo discorso dopo la chiusura delle urne, a rimarcare esplicitamente come il carisma personale del presidente abbia agito da catalizzatore per un’ampia convergenza politica⁵⁵. Inoltre, merita sottolineare come, delle 15 liste in coalizione, ben 12 abbiano ottenuto almeno un seggio, con un risultato complessivamente molto considerevole proprio delle liste civiche. Ciò contribuirà alla frammentazione politica del Consiglio e conferirà alla maggioranza consiliare un carattere di notevole eterogeneità, con possibili conseguenze – cui si accennerà in seguito – sui rapporti tra il vertice dell’esecutivo e l’assemblea legislativa regionale.

In Veneto il numero delle liste a sostegno di Luca Zaia è di gran lunga inferiore: si tratta di 6 liste, contro le 5 del 2015. Tuttavia qui si riscontra un fenomeno che sembra sottendere una personalizzazione del consenso ancor maggiore di quella manifestatasi nel voto pugliese e in quello campano: stando a quanto riportato dalla cronaca⁵⁶, alcuni candidati della lista del Partito Democratico, consapevoli del vantaggio accumulato da Zaia sullo sfidante di centro-sinistra Arturo Lorenzoni, avrebbero invitato il proprio elettorato ad avvalersi della possibilità del voto disgiunto, accompagnando il voto per Zaia con l’espressione di una preferenza a favore di uno dei candidati della lista PD. In altre parole, dinanzi alla percepita ineluttabilità della vittoria di Zaia, i candidati in questione avrebbero nei fatti abbandonato il sostegno al candidato presidente indicato dal proprio partito, allo scopo di procurarsi il voto di chi fosse già deciso, quanto all’elezione del Presidente, a votare per Zaia. È evidente che un simile comportamento acquista un senso solo in un contesto nel quale uno dei candidati alla carica di Presidente si veda riconosciuto dagli stessi avversari un consenso personale tale da rendere pressoché inevitabile la sua vittoria.

Non può non rilevarsi come le vicende appena descritte – quella delle coalizioni “pigliatutto” e, ancor più, quella del voto disgiunto richiesto ai sostenitori del *leader* avversario – revochino seriamente in dubbio la capacità delle citate leggi elettorali *majority-assuring* di conformare i sistemi politici regionali al modello del bipolarismo di coalizione. Se l’obiettivo del legislatore regionale era la strutturazione di un assetto partitico articolato in due blocchi coesi e alternativi, ciascuno strettamente legato a un *leader* candidato alla carica di Presidente della

⁵⁵ Elemento, questo, messo in luce da A. POLLICE, *De Luca pigliatutto, imbarca il voto al centro e a destra*, in *Il manifesto*, 22 settembre 2020, in cui si riporta la seguente dichiarazione del Presidente: «è un dato che non può essere letto in termini di destra e sinistra. Sono stato sostenuto dalla coalizione progressista, dalle forze moderate e dalla destra non ideologica, si sono tutti riconosciuti nel mio programma».

⁵⁶ G. PIETROBELLI, *Veneto, due candidati del PD invitano al voto disgiunto per se stessi e Zaia. Poi ritrattano. “Se proprio non riesci a non votare per lui...”*, in *Il Fatto quotidiano*, 18 settembre 2020. La notizia è stata riportata anche da *Il corriere della sera* e da *Il mattino di Padova*.

Giunta⁵⁷, non può che rilevarsi il suo mancato conseguimento: le coalizioni presentate al corpo elettorale sono così eterogenee da risultare prive di ogni collante politico-programmatico, al punto che, in casi di estrema difficoltà dello schieramento politico, la fedeltà dei candidati al *leader* può venir meno già prima del momento elettorale. Stando alle considerazioni di autorevole dottrina, la ragione di questo fallimento sembra doversi ravvisare nell'impossibilità di determinare attraverso rigidi automatismi normativi le dinamiche del sistema dei partiti, con la pretesa di conformarle ad un modello scelto in astratto⁵⁸.

Quali che siano le ragioni, resta il dato di un sistema politico regionale che continua a dimostrarsi frammentato e sostanzialmente multipolare, se non addirittura esploso, al quale le leggi elettorali regionali, con i loro espedienti *majority-assuring*, conferiscono solo l'apparenza di una dinamica bipolare. Su tale contesto si innestano le dinamiche personalistiche generate dall'elezione diretta del Presidente della Giunta e dagli stessi accorgimenti *majority-assuring* che caratterizzano i sistemi elettorali delle Regioni. Un intreccio, questo, che – se si condividono le considerazioni svolte in partenza sulla relazione tra forma di governo e sistema dei partiti – non può non incidere (almeno) sul concreto funzionamento dell'assetto «a Presidente eletto». Su tali conseguenze, considerate alla luce dell'ulteriore impronta personalistica impressa dalla pandemia, ci si soffermerà a conclusione dell'indagine.

4. Cenni alla comunicazione politica dei presidenti

Le dinamiche di personalizzazione politica innescate dalla pandemia si prestano ad essere osservate anche dal punto di vista delle modalità e dei contenuti della comunicazione politica dei presidenti, in specie – ma non soltanto – durante la campagna elettorale che ha preceduto il voto.

Quanto alle modalità, è agevole constatare come queste siano state caratterizzate da un'esposizione mediatica senza precedenti dei presidenti medesimi⁵⁹. Dapprima nelle sole Regioni più colpite dal contagio, e successivamente nella generalità delle Regioni italiane,

⁵⁷ Che la coesione dei blocchi opposti sia un tratto essenziale di un "vero" bipolarismo, capace di assicurare realmente la cd. "governabilità", è argomentato in G. SARTORI, *Verso una costituzione incostituzionale?*, appendice alla V ed. di *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna 2004, in www.astrid-online.it, p. 2, nonché in O. MASSARI, *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in www.astrid-online.it, sezione *Archivio 2003-2004*, pp. 3-10.

⁵⁸ In merito si veda G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in AA. VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano 2005, p. 450, in cui l'incompletezza della transizione maggioritaria in Italia viene ricondotta alle «inevitabili [...] repliche opposte dal sistema politico, che reagisce agli interventi dell'ingegneria istituzionale facendoli fallire quanto al rendimento fantasticato, e ristrutturandosi secondo i suoi caratteri genetici ma deviati verso la perversione delle protesi invasive e distorcenti che subisce». Nello stesso senso M. VILLONE, *Chi ha paura del lupo cattivo?*, intervento in *Seminario di ASTRID "Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali"*, Roma, 11 giugno 2007, in www.astrid-online.it, pp. 3-4; C. ACOCELLA – G. FERRAIUOLO, *Formula e vicende elettorali della Provincia. Rappresentazione e stabilità nella circolazione dei modelli*, in *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, a cura di M. Scudiero, Napoli 2009, p. 594.

⁵⁹ M. CALISE, *Partiti in panchina, governatori in campo*, in *Il Mattino*, 17 marzo 2020. Si veda anche I. DIAMANTI, *Conte e i governatori anti Covid. Gli italiani scelgono i presidenti*, in *La Repubblica*, 18 giugno 2020.

essa ha preso la forma di conferenze stampa tenute dal presidente, talvolta alla presenza dei giornalisti, più spesso mediante dirette trasmesse attraverso i principali *social network*. Queste conferenze, inizialmente sporadiche, hanno gradualmente assunto una certa regolarità – si svolgono generalmente in un giorno prestabilito della settimana, ad orari fissi⁶⁰ – trasformandosi nel principale canale di informazione istituzionale circa l'andamento del contagio in ciascuna Regione, preposto a fornire un'interpretazione ragionata dei numeri contenuti nei bollettini regionali diramati nel corso della settimana. Sin da subito i presidenti si sono avvalsi dello spazio mediatico così costruito per anticipare le linee dell'azione futura delle rispettive Regioni e, soprattutto, per rivolgere messaggi di vario genere alla comunità regionale: si va da esternazioni volte a manifestare la posizione del presidente sui principali problemi (anche di dimensione prettamente nazionale) posti dalla pandemia a considerazioni volte a giustificare le scelte compiute in ambito regionale (specie quando più restrittive di quelle assunte a livello nazionale), passando per dichiarazioni volte a stigmatizzare comportamenti ritenuti irresponsabili. È facile riscontrare come questi contenuti, ulteriori rispetto alle esigenze di stretta informazione sulla situazione epidemiologica regionale, siano divenuti sempre più frequenti man mano che si avvicinava alla data prevista per il voto regionale. Di fatto, almeno nei mesi in cui i cittadini italiani sono stati sottoposti a forti restrizioni delle libertà di circolazione e riunione, nelle Regioni coinvolte nelle elezioni le citate conferenze hanno costituito il principale canale di campagna elettorale; un canale, com'è agevole notare, nella piena disponibilità del presidente uscente.

Si tratta, con tutta evidenza, di uno strumento attraverso il quale i vertici degli esecutivi regionali hanno inteso porsi nelle condizioni di comunicare direttamente con i cittadini, rafforzando l'immagine – del resto sottesa alla stessa elezione diretta del Presidente della Giunta – di un rapporto con la comunità regionale di carattere immediato, perché privo di intermediazione partitica e fondato unicamente sul consenso riconosciuto alla persona del presidente⁶¹. In questa prospettiva non è senza significato che le dirette in questione siano state rese accessibili non soltanto dai siti istituzionali degli enti regionali, ma anche – e forse con maggiore immediatezza – dalle pagine *social* dei singoli presidenti.

Un'altra modalità di comunicazione che ha conosciuto una diffusione significativa è stata rappresentata dalle interviste rilasciate dai presidenti ai telegiornali regionali e nazionali. Essa ha trovato spazio soprattutto (ma non solo) nei primi mesi dell'emergenza, e soprattutto nelle Regioni più colpite, quali la Lombardia, il Veneto, l'Emilia-Romagna, il Piemonte, il Lazio e – più recentemente – la Campania. In tal senso si è osservato come il numero degli «interventi in voce» da parte dei presidenti delle Regioni nelle trasmissioni televisive abbia conosciuto un incremento estremamente considerevole rispetto al biennio precedente⁶².

⁶⁰ In Campania la conferenza del Presidente si svolge ogni venerdì, in Veneto ogni martedì. In Liguria si è invece scelto un modello diverso, con conferenze più brevi che si svolgono ogni giorno.

⁶¹ In queste strategie, o perlomeno in quelle maggiormente caratterizzate da toni ironici o polemic, può forse cogliersi una particolare declinazione di quel processo di mediatizzazione del leader di cui si discorre in D. CAMPUS, *Celebrity leadership. Quando i leader politici fanno le star*, in *Comunicazione politica*, n. 2/2020, *passim*.

⁶² G. COSCIA, *Inside the screen. Le voci della politica sul virus. Come e quanto i politici italiani hanno parlato di Coronavirus nei Tg*, in *Comunicazione politica*, n. 2/2020, pp. 312-314. Per avere percezione dello straordinario aumento della presenza televisiva dei Presidenti delle Regioni si osservi in particolare la tabella riportata a p. 313.

Quanto ai contenuti, la comunicazione politica dei presidenti durante l'emergenza pandemica si è caratterizzata per marcati accenti competitivi. Come diffusamente osservato dalla cronaca giornalistica, il discorso politico attraverso il quale i cosiddetti «governatori» si sono rivolti alle rispettive comunità regionali è stato spesso costruito in termini di contrapposizione nei confronti del Governo e delle altre Regioni. Ciascun presidente ha inteso elevarsi a primo presidio della salute e della sicurezza della popolazione compresa entro il territorio della Regione⁶³, rivendicando l'efficacia delle proprie scelte e spesso contrapponendola agli errori commessi a livello nazionale e nelle altre Regioni. Una strategia comunicativa, questa, che sembra aver avuto maggiore spazio proprio nelle Regioni in attesa dell'appuntamento elettorale. Esempio, in proposito, l'atteggiamento tenuto dal presidente della Regione Campania Vincenzo De Luca, particolarmente incline ad utilizzare lo spazio mediatico della diretta informativa settimanale per esprimere critiche, spesso molto dure e non di rado condite da toni canzonatori, nei confronti dell'operato del Governo⁶⁴ e delle altre Regioni⁶⁵. Questo atteggiamento contrappositivo è stato spinto fino al punto di minacciare la chiusura di inesistenti «confini» della Regione Campania ai cittadini italiani in caso di prematuri allentamenti delle misure restrittive nelle Regioni del Nord, in patente contrasto con quanto disposto dall'art. 120, co. 1, della Costituzione⁶⁶. Tuttavia, seppur in misura minore e con scelte diverse quanto al linguaggio, la descritta tendenza sembra aver caratterizzato anche le strategie comunicative dei presidenti delle altre Regioni⁶⁷. Può anche osservarsi come, talvolta, la manifestazione degli orientamenti dei presidenti circa la gestione dell'emergenza sanitaria abbia offerto l'occasione per la riapertura di vecchi conflitti, risalenti a ben prima della pandemia: si pensi, per esempio, alle varie considerazioni polemiche che hanno evocato il controverso tema della ripartizione interregionale delle risorse, che oggi si arricchisce dell'ulteriore elemento di conflittualità rappresentato dalle istanze di autonomia differenziata «congelate» dalla contingenza emergenziale⁶⁸.

Il punto che si vuole qui sottolineare è che scelte comunicative di questo genere sembrano potersi intendere, quali meccanismi di produzione del consenso, esclusivamente in uno spazio politico fortemente personalizzato. Solo in un tale contesto può avvenire che, in una fase assolutamente drammatica per tutto il Paese, il *leader* regionale ricavi ulteriore

⁶³ Sull'intrinseca problematicità di politiche che assumano a termine di riferimento il «popolo regionale», con speciale riguardo alle disposizioni dello Statuto della Regione Veneto che menzionano la «civiltà veneta», il «popolo veneto» e la sua «identità storica», si veda A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, pp. 615 ss.

⁶⁴ Per un esempio si veda A. POLLICE, *De Luca attacca sulla scuola e punta a battere anche il Pd*, in *Il manifesto*, 15 settembre 2020.

⁶⁵ Per un esempio: *Coronavirus, De Luca: "Milano non si ferma, poi fermi a contare i morti"*, in *La Repubblica Napoli*, 22 luglio 2020.

⁶⁶ In tal senso *Coronavirus, De Luca: "Chiudiamo la Campania se al Nord allentano le misure"*, in *La Repubblica*, 17 aprile 2020. Le numerose criticità del proposito manifestato dal «governatore» campano sono esaminate in A. D'ALOIA, *L'art. 120 Cost., la libertà di circolazione e l'insostenibile ipotesi delle ordinanze regionali di chiusura dei 'propri confini'*, in *Dirittifondamentali.it*, 18 aprile 2020.

⁶⁷ *Coronavirus, Zaia contro De Luca: "Vorrei sapere quanti tamponi fanno in Campania"*, in *Il messaggero*, 18 aprile 2020.

⁶⁸ In merito M. VILLONE, *Le troppe, confuse voci di governo e governatori*, in *Il manifesto*, 8 ottobre 2020.

gradimento politico contrapponendosi *personalmente*, più – e prima – che ai suoi avversari nel voto regionale, ai *leader* di altre Regioni e a quelli nazionali.

Deve infine sottolinearsi un dato di rilievo: i presidenti delle Regioni hanno manifestato, anche dopo lo svolgimento delle elezioni, una spiccata tendenza a valersi del consenso politico conquistato durante l'emergenza per porsi direttamente in rapporto con il Governo e tentare di influenzare scelte di portata nazionale. D'interesse, in tal senso, la prassi seguita dalla Campania, dove molte delle ordinanze del Presidente sono state comunicate al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri competenti, a norma dell' art. 2, co. 1, del d.l. n. 19/2020, in qualità di proposte di adozione di DPCM di analogo contenuto⁶⁹. Soprattutto, però, appaiono significative quelle dichiarazioni in cui i presidenti hanno preso posizione sulle strategie definite dal Governo per fronteggiare la cd. «seconda ondata» del contagio a livello nazionale: si pensi alla stroncatura riservata da Giovanni Toti all'obbligo di indossare la mascherina negli edifici scolastici; o alle critiche di Michele Emiliano contro le misure restrittive varate dal Governo sulle celebrazioni connesse ai matrimoni; o all'opposizione manifestata da Luca Zaia alle limitazioni imposte a numerose attività imprenditoriali dal DPCM 24 ottobre 2020; oppure, per un esempio ancor più evidente, alla richiesta di una nuova chiusura generalizzata dell'intero Paese (il cd. «*lockdown*») rivolta al Governo da Vincenzo De Luca, rimasta senza esito. In tutti questi casi, sembra che i «governatori» abbiano inteso sfruttare la credibilità conquistata nella gestione dell'emergenza per concorrere a definire la strategia nazionale di contrasto alla pandemia, chiedendo al Governo di ripensare misure limitative già introdotte o, all'opposto, sostenendo la necessità di restrizioni ulteriori per far fronte al rapido aggravarsi del quadro generale.

In questi comportamenti può forse ravvisarsi una conferma di quelle tesi, avanzate in dottrina, secondo le quali la personalizzazione della politica può operare secondo logiche opposte a quelle della sua territorializzazione, inducendo il *leader* legato ad una certa dimensione territoriale (nel nostro caso, colui che ricopre la carica di Presidente della Giunta regionale) a considerare il territorio non come la somma delle istanze cui dare risposta con il proprio agire politico, bensì come il bacino da cui attingere quel consenso che gli permette di inserirsi in una dialettica politica nazionale⁷⁰.

5. Conclusioni

In uno dei primi commenti dedicati alle elezioni regionali del 2020 si sostiene che, a prescindere dalla diversificazione territoriale delle alleanze, il dato comune che gli esiti elettorali restituiscono sarebbe ravvisabile nella tendenza dei sistemi politici regionali a mantenere

⁶⁹ Tale dato caratterizza le ordinanze del Presidente della Giunta della Regione Campania nn. 25-37 e nn. 38-47 del 2020.

⁷⁰ Si vedano, in tal senso, le considerazioni svolte in S. PARISI, *La tensione tra personalizzazione e territorializzazione*, in *Nella rete dei partiti*, cit., pp. 238-242, a proposito della vicenda di Renato Soru, ex Presidente della Giunta regionale della Sardegna, e del soggetto politico da questi fondato, «Progetto Sardegna», poi confluito in una forza politica di respiro nazionale, il Partito Democratico. Cfr. anche G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., pp. 52-61, dove la medesima dialettica tra personalizzazione e territorializzazione è esaminata attraverso le vicende della Lega e di Sinistra, ecologia e libertà (SEL).

un assetto bipolare: secondo questa lettura, «il sistema tende a bipolarizzarsi comunque, a prescindere dagli schemi dell'offerta politica», poiché «le forze “fuori” da quelli che sono percepiti come i due maggiori schieramenti pagano un prezzo alto a vantaggio del “voto utile” in una logica a due»⁷¹. In questo senso si ricordano i casi del Movimento Cinque Stelle, che ottiene risultati molto modesti nelle Regioni in cui non stringe alleanze, e di Italia Viva, che consegue la percentuale più alta (7,3%) proprio nella Regione (la Campania) in cui si presenta in coalizione con il centro-sinistra⁷².

Questa analisi non appare interamente convincente. Osservando la composizione delle liste e i risultati elettorali, infatti, non sembra che possa parlarsi di una tendenza dei sistemi politici regionali a disporsi *spontaneamente* secondo i moduli del bipolarismo. Altri segnali sembrano piuttosto restituire l'immagine di un sistema politico in sé frammentato e multipolare, che assume una dinamica apparentemente bipolare solo in conseguenza delle distorsioni determinate dai meccanismi *majority-assuring* delle leggi elettorali regionali, dal verticismo insito nell'assetto «a presidente eletto» e dalle spinte di matrice populistico-plebiscitaria che tali fattori inducono nelle dinamiche politiche. In tal senso militano, ad esempio, l'ampiezza e la considerevole eterogeneità delle coalizioni presentate in Puglia e in Campania a sostegno della candidatura del presidente uscente, tali da far nascere il sospetto che quelle coalizioni esistano solo in virtù dell'esigenza di conquistare il premio di maggioranza; oppure la vicenda – ricordata in precedenza – della richiesta di voto disgiunto in Veneto, che sembra minare alla radice la rigida separazione tra blocchi alternativi che dovrebbe caratterizzare il bipolarismo. Peraltro, gli stessi risultati elettorali di Italia Viva e Movimento Cinque Stelle sembrano non suffragare la tesi secondo cui queste due forze «minori» otterrebbero migliori risultati dove siano state disposte a stringere alleanze. In Toscana Italia Viva, pur presentandosi in coalizione con il centro-sinistra, ottiene solo il 4,48% dei voti: un risultato modesto, se si considera che si tratta della Regione di riferimento del *leader* del partito e di gran parte del suo gruppo dirigente. Allo stesso modo, in Liguria il Movimento Cinque Stelle si presenta alleato con il Partito Democratico, ma finisce per ottenere solo il 7,78%, con un drastico calo rispetto al 24,85% del 2015, quando si era presentato senza alleanze.

Alla luce delle considerazioni svolte nei paragrafi precedenti, il vero tratto dominante delle ultime elezioni regionali deve invece essere individuato in un rafforzamento delle dinamiche personalistiche; un dato, questo, che ha caratterizzato tutte le Regioni considerate ai fini di questa indagine, manifestandosi con particolare evidenza nei casi di ricandidatura del presidente uscente. Pertanto, al quesito che ci si è posti in apertura deve darsi risposta positiva: la crisi pandemica ha determinato un ulteriore avanzamento della politica personale, che si lascia apprezzare anche attraverso le vicende delle elezioni regionali del settembre 2020. E poiché, come si è ricordato in partenza, le caratteristiche del sistema dei partiti incidono (quantomeno) sul funzionamento della forma di governo, vi è da attendersi che questo «salto

⁷¹ M. RUBECCHI – A. STERPA, *Elezioni regionali 2020*, cit., p. 15.

⁷² *Ibidem*

quantico»⁷³ della personalizzazione politica in ambito regionale non resti privo di conseguenze sulle concrete modalità operative dell'assetto «a Presidente eletto» delle Regioni.

Ad una delle possibili conseguenze sembra utile fare specifico riferimento. Come si è visto, tra i principali tratti personalistici ravvisabili nelle ultime elezioni regionali vi è la formazione, intorno a candidati presidenti forti, di coalizioni ancor più ampie ed eterogenee che in passato, composte di forze politiche prive di un qualsivoglia collante programmatico o – men che meno – ideologico. Da ciò potrà derivare una considerevole frammentazione della maggioranza consiliare, che – oltre a prospettare il rischio della paralisi decisionale del Consiglio – inciderà negativamente sul legame tra maggioranza e Presidente: questi, ad onta degli intenti sottesi al modello prefigurato dal legislatore costituzionale, non sarà in grado di controllare pienamente la maggioranza, proprio a causa dell'eterogeneità delle forze politiche che la comporranno.

Invero, la frammentazione della maggioranza consiliare e il conseguente scollamento tra questa e il Presidente della Giunta hanno suscitato l'interesse della dottrina già nel corso delle passate consiliature⁷⁴. Richiamando quanto osservato in precedenza, può dirsi che si tratta di conseguenze ascrivibili all'interazione tra il persistente multipolarismo dei sistemi politici regionali, che le leggi elettorali *majority-assuring* non si sono dimostrate in grado di superare, e la carica personalistica insita nell'elezione diretta del Presidente e in quegli stessi sistemi elettorali.

In coerenza con la premessa di metodo formulata in apertura, deve osservarsi come queste dinamiche, strettamente attinenti al sistema dei partiti, incidano sul concreto rendimento della «forma di governo» delle Regioni, allontanandolo dal modello sotteso agli interventi del legislatore costituzionale e di quelli regionali. Come rilevato dalla dottrina, il nuovo assetto a Presidente eletto e la predisposizione di meccanismi atti ad assicurare al Presidente la maggioranza in Consiglio avevano lo scopo di porre rimedio alla «intollerabile precarietà degli esecutivi»⁷⁵ regionali, vista come «una vera ipoteca sulla capacità delle istituzioni politiche democratiche di assumere il governo della società e affrontare programmi che non naufragassero nel contingente»⁷⁶; fu a questi fini che apparve opportuno introdurre meccanismi, quali il cd. *simul stabunt simul cadent* e la previsione del premio di maggioranza per la coalizione collegata al candidato Presidente vincitore, preordinati ad assicurare una durata fissa all'esecutivo regionale, nonché a « “blindare” le coalizioni e i loro impegni elettorali»⁷⁷. In altre parole, si immaginava una Regione in cui il Presidente demo-eletto potesse contare su una maggioranza compatta e fedele, che gli avrebbe consentito di realizzare il proprio programma senza doversi imbarcare in precarie mediazioni politiche.

⁷³ L'espressione, riferita al diverso tema dei rapporti tra il Presidente del Consiglio dei ministri, il Consiglio dei ministri e le Camere, è di F. MUSELLA, *I poteri di emergenza nella Repubblica dei Presidenti*, cit., p. 707.

⁷⁴ G. MAZZOLA, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in www.amministrazioneincammino, 8 novembre 2010, p. 7, dove si osserva che: «nei Consigli regionali si è arrivati ad un aumento ed ad una moltiplicazione dei Gruppi consiliari, con conseguente appesantimento dell'attività assembleare ed incremento delle cariche rappresentative»; F. MUSELLA, *Maggioranza e frammentazione nelle Assemblee regionali*, in *Il governo delle regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna 2012, pp. 73-86.

⁷⁵ Cit. R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1000.

⁷⁶ Ivi, p. 1000-1001.

⁷⁷ Ivi, p. 1001.

Considerando le vicende politiche delle Regioni dal 1999 ad oggi, non tutti questi scopi sembrano essere stati conseguiti. Se certamente il *simul simul* è stato in grado di conferire stabilità al Presidente, non altrettanto agevole si è rivelato assicurare la coesione della coalizione di governo e la capacità del Presidente di dirigerne l'operato sulla base di un programma condiviso; e ciò proprio perché, a causa del sottostante multipartitismo e dell'influenza delle dinamiche personalistiche, la maggioranza consiliare risulta frammentata e disomogenea, quando non del tutto priva di legami politico-programmatici fra le forze che la compongono. Sicché quella stessa dottrina, che in passato descriveva con favore i fini ultimi del nuovo assetto regionale, in riflessioni più recenti constata amaramente come, nel ventennio trascorso da allora, l'attività delle Regioni si sia ridotta a «poche leggi, poco innovative, con poco spazio di autonomia»⁷⁸. In proposito, non appaiono pienamente convincenti quelle tesi che spiegano la scarsa attività legislativa delle Regioni esclusivamente con la problematicità dell'intreccio tra le competenze legislative statali e quelle regionali⁷⁹: se questo elemento è di sicuro rilievo, neppure può sottovalutarsi il peso dello scollamento tra il Presidente e la maggioranza consiliare, quale conseguenza delle dinamiche politiche di cui si è detto.

Ciò, beninteso, non significa che si tratti di una distanza incolmabile, e che quindi l'attività legislativa del Consiglio resti interamente estranea alla sfera d'influenza del Presidente. Significa però che la relazione tra Presidente e Consiglio non si sviluppa, come avviene nel parlamentarismo maggioritario britannico, sulla base di una piattaforma politico-programmatica elaborata in sede partitica, e capace di tenere insieme la maggioranza dell'assemblea legislativa e il vertice dell'esecutivo nel perseguimento di obiettivi comuni⁸⁰. Piuttosto, essa si articola in estemporanee contrattazioni tra il Presidente e le singole personalità che compongono il Consiglio regionale, nelle quali il Presidente "negozia" interventi legislativi necessari a realizzare il suo programma offrendo in cambio l'adozione di misure finalizzate a soddisfare gli interessi particolari di cui i singoli consiglieri si fanno promotori. In ciò si manifesta un'ulteriore peculiarità dei sistemi politici regionali: la persistenza, in un contesto di pressoché totale destrutturazione dei partiti politici come centri di elaborazione collettiva dell'offerta politica, di dinamiche micro-personalistiche concernenti i consiglieri regionali, che si coniugano alla macro-personalizzazione relativa alla figura del Presidente e, per questa via, contribuiscono a determinare il rendimento della «forma di governo»⁸¹. Di conseguenza, la legislazione regionale, lungi dal manifestarsi come organica e coerente attuazione di un indirizzo politico ben riconoscibile dai cittadini, assume caratteri di puntualità e frammentarietà⁸², riconducibili al fatto che essa trovi origine in estemporanee trattative tra le varie *leadership* personali che animano la scena istituzionale regionale.

⁷⁸ Così R. BIN, *Le Regioni, tra elezioni e anniversari*, in *Le Regioni*, n. 4/2019, p. 975.

⁷⁹ R. BIN, *op. ult. cit.*, p. 975; M. BELLETTI, *Legge regionale e diritti*, in *Diritti regionali*, n. 3/2019, *passim*.

⁸⁰ Sul ruolo della componente partitica nel determinare la preminenza del vertice dell'esecutivo sull'assemblea legislativa e la coesione tra esecutivo e maggioranza parlamentare, quali caratteristiche proprie del parlamentarismo maggioritario britannico, si veda N. BOBBIO, *I partiti politici in Inghilterra*, in *Id.*, *Tra due repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Roma 1996, pp. 47 ss., nonché L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 648-652.

⁸¹ F. MUSELLA, *Governi monocratici*, cit., pp. 106-123.

⁸² Sul carattere provvedimentale della legislazione regionale si vedano, con diversità di posizioni, A. MANGIA, *Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, cit., pp. 753 ss., e C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *ISSIRFA*, aprile 2008.

Se l'indirizzo politico del Presidente non può essere perseguito agevolmente e organicamente attraverso la legge regionale, esso finisce per manifestarsi in atti diversi da questa: i regolamenti, laddove gli Statuti regionali ne conferiscano la piena disponibilità alla Giunta; oppure, quando gli Statuti prevedano forme di compartecipazione del Consiglio all'esercizio della funzione regolamentare, addirittura atti formalmente amministrativi, quali le «direttive» o le «determinazioni» della Giunta⁸³, di cui infatti si registra, a partire dalla metà degli anni Novanta, un sostenuto aumento⁸⁴. Nascono così vere e proprie forme di «criptonormazione», che, oltre a costituire un indizio della distanza che separa il Presidente della Giunta dal Consiglio regionale, pongono seri problemi dal punto di vista della certezza del diritto e della tutela delle situazioni giuridiche soggettive⁸⁵.

Appare probabile che questi fenomeni – l'eterogeneità della maggioranza consiliare, la separazione tra questa e il Presidente, la contrazione dell'attività legislativa della Regione e la conseguente espressione dell'indirizzo politico in atti di Giunta – si manifestino con ancor maggiore evidenza nella consiliatura in corso, proprio a causa della forte carica personalistica impressa dall'emergenza pandemica alle ultime elezioni regionali. Ciò renderebbe ancora più evidente la distanza tra l'idea sottesa al modello delineato dal legislatore costituzionale del 1999 – e confermato dagli Statuti regionali ordinari – e la realtà del concreto funzionamento delle Regioni: in luogo di un sistema politico semplificato e caratterizzato da una dinamica bipolare, un sistema frammentato in una pluralità di forze che si raccolgono in coalizioni al solo scopo di ottenere il premio di maggioranza; in luogo di uno stretto controllo della maggioranza consiliare da parte del Presidente, una più o meno netta separazione tra l'una e l'altro; in luogo di una Regione che esercita essenzialmente la funzione legislativa, un indirizzo politico del Presidente che si manifesta principalmente in atti della Giunta. Una distanza, questa, che sembra trovare la propria principale ragione nell'incapacità delle regole giuridiche formali di assicurare che i caratteri del sistema dei partiti si conformino docilmente ad un paradigma predeterminato.

In conclusione, l'affermazione di una concezione verticistica e personalistica del potere rappresenta un esito, forse sottovalutato ma previsto e prevedibile⁸⁶, dell'introduzione – a livello comunale prima, a livello regionale poi – di assetti istituzionali che contemplano l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e meccanismi atti ad assicurare a quest'ultimo il controllo della maggioranza dell'organo assembleare. Tali strategie di ingegneria istituzionale, se non si sono rivelate in grado di conformare i sistemi politici regionali a quel modello dell'alternanza bipolare verso cui la cultura politica italiana sembra ancor oggi avvertire una sorta di «sindrome del

⁸³ G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit. p. 45.

⁸⁴ F. MARANGONI, *Organizzazione delle assemblee e processo legislativo*, in *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, a cura di S. Vassallo, Bologna 2013, pp. 130-131.

⁸⁵ Cfr. M. MASSA, *I regolamenti regionali nella prassi*, in *Astrid rassegna*, n. 13/2011, p. 12 ss..

⁸⁶ Si considerino, in proposito, le preoccupazioni espresse in L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, vol. III, Milano 2006, p. 2600, nonché in A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura istituzionale espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2002, *passim*. Esse hanno poi trovato un'eco in G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p. 52, così come in S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, cit., pp. 73 ss.

ritardo»⁸⁷, hanno però avuto l'effetto di assecondarne e favorirne una trasformazione in senso personalistico. L'emergenza sanitaria, proiettando i *leader* regionali al centro della scena nazionale e dell'attenzione mediatica, in ragione delle rilevanti competenze riconosciute alle Regioni in materia di tutela della salute, ha dunque impresso un'ulteriore accelerazione ad un fenomeno già in atto, conferendogli evidenti connotazioni di stampo populistico-plebiscitario e, proprio in questo modo, rendendolo più visibile all'opinione pubblica⁸⁸. Di questa accelerazione, gravida di possibili conseguenze sul rendimento della «forma di governo» delle Regioni, le elezioni regionali appena trascorse costituiscono un'utile testimonianza.

⁸⁷ L'espressione è di A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura istituzionale espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, cit., p. 3. In G. FERRAIUOLO, *La transizione maggioritaria in Italia*, cit., pp. 90-96, si osserva come, nel «modello transitorio» di forma di governo regionale dettato dalla l. cost. n. 1/1999, si sia tentato di produrre attraverso «automatismi normativi» quella preminenza dell'Esecutivo che nel modello Westminster – fonte d'ispirazione della transizione maggioritaria italiana – nasce invece da una dinamica spiccatamente partitica. Su quest'ultimo punto si veda N. BOBBIO, *I partiti politici in Inghilterra*, cit., pp. 47 ss.

⁸⁸ Si veda S. STAIANO, *Né modello né sistema*, cit., pp. 26-27, dove si afferma che, specie nella fase di più severo confinamento, tali spinte si sono manifestate nella tendenza dei Presidenti delle Regioni a «rispecchiare la domanda di sicurezza orientandosi a rendere più pesanti le misure governative».