

**LE DINAMICHE INTERNE AI GRUPPI E IL TRANSFUGHISMO
NEI CONSIGLI REGIONALI: QUALI EFFETTI SULLA FORMA DI GOVERNO REGIONALE?**

LORENZO DE CARLO

(Dottorando di ricerca in Diritto,
Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento
“Sant’Anna” di Pisa, Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo)

Data di pubblicazione: 18 ottobre 2026

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

LORENZO DE CARLO*

**Le dinamiche interne ai gruppi e il transfughismo
nei Consigli regionali: quali effetti sulla forma di governo regionale?***

Abstract (It.): *il presente contributo analizza in chiave sistematica il ruolo dei gruppi consiliari e del transfughismo nella configurazione della forma di governo regionale dopo le riforme del 1999 e del 2004, evidenziando l'impatto della mobilità tra gruppi sugli equilibri politico-istituzionali della forma di governo regionale, in una tensione costante con il divieto di mandato imperativo che presidia l'operato dei consiglieri. In particolare, ci si concentra sul rendimento delle previsioni statutarie e regolamentari volte a contrastare, direttamente o indirettamente, il transfughismo, con esiti variabili in funzione della possibilità di costituire i c.d. "monogruppi" e del successo elettorale delle liste civiche o comunque non immediatamente collegabili a partiti politici attivi sul piano nazionale.*

Abstract (En.): *this paper provides a systematic analysis of the role of council groups and party switching in shaping regional forms of government following the 1999 and 2004 reforms, highlighting the impact of intra-group mobility on the political-institutional balance, in constant tension with the prohibition of the imperative mandate that safeguards councilors' independence. In particular, it focuses on the effectiveness of statutory and regulatory provisions aimed at directly or indirectly countering party switching, with varying outcomes depending on the possibility of forming single-member groups and on the electoral success of civic lists or those not directly linked to nationally active political parties.*

* Dottorando di ricerca in Diritto, Scuola Superiore di Studi Universitari e Perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa, Istituto di Diritto, Politica e Sviluppo.

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

Parole chiave: *consigli regionali, transfughismo, legge n. 165/2004, liste civiche, gruppi consiliari.*

Keywords: *regional councils, party switching, Law No. 165/2004, civic lists, council groups.*

SOMMARIO: 1. Introduzione: l'attuazione dell'art. 122, co. 1, Cost. – 2. L'applicazione del divieto di mandato imperativo ai gruppi consiliari. – 3. Il transfughismo: un'analisi quantitativa e qualitativa, anche in relazione alla diffusione delle liste civiche a livello regionale. – 4. La disciplina statutaria e regolamentare dei gruppi regionali: il nodo dei monogruppi e del gruppo misto. – 5. Il caso marchigiano tra disciplina dei gruppi e contrasto al transfughismo. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione: l'attuazione dell'art. 122, co. 1, Cost.

Con questo elaborato si intende approfondire in chiave sistematica il ruolo che i cambi di gruppo, la frammentazione della rappresentanza politica e la disciplina statutaria e regolamentare dei gruppi consiliari giocano nella concreta configurazione delle forme di governo regionali, collocate nel quadro costituzionale inaugurato dalla legge cost. n. 1 del 1999 e completato dalla legge n. 165 del 2004. Il punto di partenza per la presente analisi è rappresentato dall'art. 4 della suddetta legge, attuativo del novellato art. 122, co. 1, Cost., che prescrive alle Regioni di rispettare, nella strutturazione delle proprie discipline elettorali, cinque disposizioni di principio: il *favor* per la formazione di maggioranze consiliari stabili, seppur a fronte di un'adeguata rappresentanza delle minoranze, l'elezione contestuale del Presidente della Giunta (ove eletto a suffragio universale e diretto) e del Consiglio regionale, nonché il divieto di mandato imperativo, la promozione delle pari

opportunità nell'accesso alle cariche elettive e l'esenzione della sottoscrizione da parte degli elettori per le liste espressioni di gruppi parlamentari presenti almeno in una Camera. Se si osservano in chiave storica le ultime legislature regionali, emerge come la stabilità dell'organo, intesa come rarità degli scioglimenti anticipati, sia stata in larga misura assicurata¹. Tali fenomeni si sono verificati perlopiù per fattori esogeni rispetto agli equilibri politici interni, fatte salve le dimissioni di Renato Soru nel 2008 in Sardegna: tra di essi, l'emersione di vicende giudiziarie a carico di membri della Giunta o del Consiglio, l'annullamento delle elezioni da parte della giurisdizione competente, il decesso del Presidente della Giunta o la sua opzione per un seggio parlamentare. Proprio la tendenziale stabilità delle Giunte regionali ha alimentato, nel dibattito tanto dottrinale quanto politico, l'idea del "modello regionale" come possibile punto di riferimento per riformare la forma di governo nazionale in senso più marcatamente maggioritario e tendente a favorire la governabilità².

Cionondimeno, l'analisi degli assetti interni alle assemblee regionali impone di guardare all'interno dei gruppi, che possono essere considerati snodi essenziali del funzionamento della forma di governo regionale. Infatti, i regolamenti consiliari rappresentano gli strumenti mediante i quali l'organo legislativo regionale si confronta con quello esecutivo, rivestendo pertanto anche

¹ Da ciò, tuttavia, non deriva necessariamente un'efficacia dell'azione governativa né tantomeno l'instaurazione di un proficuo *continuum* tra Giunta e Consiglio: v. G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriofonti.it), 2/2020, 988.

² Per una ricostruzione del dibattito in materia si veda, *ex ultimis*, F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di regione*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), III/2023, spec. 1027 ss.

una funzione di garanzia delle funzioni dell'assemblea³. La giurisprudenza costituzionale avvalora questa ricostruzione, qualificando i gruppi come organi del Consiglio essenziali ai fini del corretto svolgimento dei procedimenti assembleari, in quanto «contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei caratteri essenziali della vita democratica»⁴. I gruppi consiliari rivestono quindi una duplice funzione⁵: da un lato, sono articolazioni necessarie dell'apparato assembleare, dall'altro, sono espressione delle forze politiche organizzate che si presentano alle elezioni, cosicché di regola viene costituito un gruppo per ciascuna lista o, raramente, coalizione che abbia conseguito dei seggi⁶.

Inoltre, meritevole di considerazione è l'impatto che la mobilità interna ai gruppi, definita anche transfughismo⁷, produce sulla tenuta delle coalizioni di governo e sullo sviluppo di un effettivo statuto dell'opposizione, sulla cui

³ G. RIVOSECCHI, *I regolamenti consiliari: uno strumento di dubbia utilità ad assicurare il recupero del ruolo delle assemblee nelle forme di governo regionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2011, 242; G. MELONI, *I regolamenti consiliari tra norma interna e fonte del diritto*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli 2009, 36.

⁴ Corte cost., sent. n. 187 del 12 aprile 1990, punto 2.1 del *Cons. in dir.*

⁵ Per il dibattito in materia, si vedano E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Torino 2001, 90 ss.; G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, in *Le Regioni*, 2/2008, 247 ss.

⁶ Tesi corroborata dalla giurisprudenza; si veda in particolare Cass. civ., SS.UU., sent. n. 3335 del 19 febbraio 2004.

⁷ L'espressione è stata coniata, con riferimento alle dinamiche di Camera e Senato, da N. ZANON, *Il transfughismo parlamentare: attenti nel toccare quel che resta del libero mandato*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 137 ss.

qualificabilità come soggetto autonomo dotato di poteri specifici esistono vari dubbi⁸. Il contributo si propone, in questa prospettiva, di analizzare le dinamiche che intercorrono tra forze di maggioranza e di opposizione, con specifico riguardo ai frequenti cambi di gruppo, che, come si vedrà, incidono soprattutto all'interno delle stesse coalizioni, ma, seppure in misura minore a causa dei cospicui premi di governabilità, possono erodere il sostegno consiliare alle Giunte. Tali dinamiche tendono a intensificarsi nella fase conclusiva della legislatura, quando il consigliere, nella prospettiva di una rielezione, può ritenere opportuno riallinearsi a forze politiche percepite come più competitive o più radicate sul territorio, talvolta sacrificando la continuità partitica rispetto al mandato ricevuto; un fenomeno favorito (e forse reso meno impattante) dalla circostanza che la legislazione elettorale regionale di fatto presuppone l'esistenza di coalizioni anteriori al voto.

2. L'applicazione del divieto di mandato imperativo ai gruppi consiliari

In tale contesto, un primo snodo teorico di rilievo riguarda il rapporto tra gruppi consiliari regionali, partiti e divieto di mandato imperativo. La dottrina è concorde nel ritenere che il legame tra partiti e gruppi si formalizza al momento delle elezioni: le liste, presentate con uno specifico contrassegno e a sostegno di un candidato a Presidente della Giunta Regionale, prefigurano i futuri raggruppamenti consiliari, assicurando all'elettore un'immediata intelligibilità della collocazione politica della formazione non solo a livello nazionale, ma anche regionale. Una rapida analisi dei simboli presentati alle

⁸ M. OLIVETTI, *La forma di governo e la legislazione elettorale: Statuti "a rime obbligate"?*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano 2008, 79 ss.; D. PARIS, *Il riconoscimento dell'opposizione quale soggetto istituzionale nei nuovi statuti regionali*, in *Quad. reg.*, 2006, 92 ss.

elezioni regionali permette, infatti, di riscontrare come nella maggior parte dei casi i partiti attivi a livello nazionale presentino liste con denominazione e contrassegno corrispondenti in tutto o in parte con quelli adottati a livello centrale, in modo da garantirle l'immediata riconoscibilità. Sono, tuttavia, sempre più diffusi negli ultimi anni simboli recanti, oltre al logo del partito nazionale, anche il cognome del candidato alla presidenza della Giunta Regionale, sebbene non siano affatto rari i casi in cui appare anche (o solo) il cognome del segretario nazionale del partito⁹: la tendenza alla presidenzializzazione della forma di governo regionale emerge chiaramente anche da un confronto con le tornate elettorali di un decennio prima, in cui si registravano percentuali molto minori¹⁰.

Tuttavia, il divieto di mandato imperativo, trasposto nell'ambito regionale sia per via legislativa¹¹ sia per via statutaria, esclude che il partito di appartenenza possa vincolare il comportamento del consigliere, impedendo che la fuoriuscita dal partito o il discostamento dal programma di elezione da

⁹ Prendendo in esame le ultime elezioni regionali con votazione diretta del Presidente della Giunta, è possibile osservare come in 8 casi su 19 il nome del candidato presidente fosse presente in almeno la metà dei simboli delle liste, con punte di 8 su 13 (61,54%) nelle consultazioni pugliesi del 2025 e di 12 su 20 (60%) in quelle liguri del 2024, per una media complessiva del 41,10%. Quanto ai *leader* nazionali o locali delle formazioni (talvolta coincidenti con i candidati presidenti), non è agevole trarre conclusioni univoche, dal momento che in molti casi i nomi appaiono nel logo principale; in ogni caso, essi appaiono nel 24,60% dei simboli delle liste.

¹⁰ Si pensi che, nel periodo 2012-2015, solo alle elezioni regionali del Piemonte del 2014 il nome del candidato presidente era presente in più della metà dei simboli (10 su 17), con una media a livello nazionale del 24,93%, a fronte di un più stabile 21,20% di incidenza dei *leader* nazionali o locali.

¹¹ Si tratta dell'art. 1, co. 5, della legge n. 108 del 1968 e dell'art. 4, co. 1, lett. c), della legge n. 165 del 2004.

parte del rappresentante possano comportare la decadenza dalla carica o altre conseguenze sul piano giuridico. Il dettato costituzionale opera come clausola di salvaguardia dell'autonomia del rappresentante: così come a livello nazionale, gli impegni assunti con l'elettorato e con i partiti di riferimento non possono essere fatti valere in alcun modo a livello giuridico in caso di inosservanza, potendosi configurare esclusivamente una forma di responsabilità politica qualora il consigliere uscente intenda ricandidarsi nella successiva tornata elettorale o in altre consultazioni¹². Anche sul piano regionale, pertanto, nessun limite formale è posto alla possibilità per il consigliere di abbandonare il gruppo nel quale è stato eletto e aderire ad altro gruppo, ovvero di confluire nel gruppo misto.

Accanto a questa ricostruzione, si colloca una corrente interpretativa che, pur riconoscendo la portata generale del divieto di mandato imperativo, ne mette in discussione l'automatica estensione alle assemblee regionali, richiamando il silenzio originario del testo costituzionale sullo *status* del consigliere regionale, la conseguente impossibilità di interpretare estensivamente le garanzie definite dalla Carta per deputati e senatori¹³ e il successivo intervento da parte del solo legislatore ordinario. Secondo questa lettura, la norma costituzionale sarebbe stata pensata primariamente per i membri delle Camere, che rappresentano la Nazione esercitando la sovranità statale; gli organi regionali, viceversa, non rappresenterebbero il popolo nella sua unitarietà, promuovendo un indirizzo politico potenzialmente anche divergente da quello affermato a livello centrale¹⁴. Ciò aprirebbe uno spazio teorico per

¹² Sul punto si richiama il classico G. PASQUINO, *Rappresentanza e decisione*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Bari 1988, 29-62.

¹³ *Ex multis*, T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 1992, 54.

¹⁴ Si veda T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 102 ss.

un'omogeneizzazione della disciplina in tema di vincolo di mandato, fino all'ipotesi di introdurre negli ordinamenti regionali strumenti di controllo più stringenti sui fenomeni di transfughismo, sul modello delle recenti riforme regolamentari di Camera e Senato, purché tali misure non incidano sul nucleo duro del divieto di mandato imperativo¹⁵. In questo senso, si potrebbe anche rilevare come, nelle democrazie contemporanee, i rappresentanti siano sottoposti a un “doppio mandato”, tanto verso gli elettori quanto verso i partiti di riferimento, e come un'applicazione rigida del divieto di mandato imperativo possa entrare in contraddizione con una realtà di sistemi dominati da partiti fortemente organizzati e da meccanismi di candidatura controllati¹⁶. Per altro verso, bisogna rilevare come un quadro partitico sempre più mutevole e instabile minimizzi le conseguenze negative del transfughismo sul piano individuale, dal momento che, a differenza di un passato caratterizzato dal predominio di formazioni assai radicate sul territorio e dotate di una classe dirigente nazionale e locale strutturata, non è più possibile affermare che il “cambio di casacca” sancisca la “morte politica” del rappresentante¹⁷.

¹⁵ Q. CAMERLENGO, *Riflessioni controcorrente sul divieto di mandato imperativo negli ordinamenti regionali*, in *Consulta Online - Liber Amicorum per Pasquale Costanzo* (www.giurcost.org), 30 luglio 2019, 7-9.

¹⁶ Si può certamente estendere anche ai candidati alla carica di consigliere regionale la considerazione di F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, cit., 131-132 con riferimento alla mancanza di trasparenza e partecipazione nel processo di selezione degli aspiranti Presidenti della Giunta regionale.

¹⁷ S. CURRERI, 2017, *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, in *Federalismi.it* (www.federalismi.it), 6/2017, 4.

3. Il transfughismo: un'analisi quantitativa e qualitativa, anche in relazione alla diffusione delle liste civiche a livello regionale

A questo punto dell'analisi è necessario prendere in esame la dimensione storico-politica del fenomeno del transfughismo, una cifra significativa della recente evoluzione della rappresentanza parlamentare italiana, che individua però i suoi antecedenti nei fenomeni di trasformismo che già caratterizzavano l'ordinamento post-unitario, specialmente a partire dal 1882¹⁸, che pur si collocavano in un contesto partitico non strutturato, per poi rarefarsi nella seconda metà del XX secolo, quando i cambi di gruppo erano assai sporadici, anche in virtù della natura pressoché monolitica delle forze politiche nella cosiddetta «Repubblica dei partiti»¹⁹. In quest'ottica, il transfughismo regionale, pur essendo in larga misura riflesso di dinamiche nazionali (nascita di nuove formazioni, scissioni e ridefinizioni di coalizioni), merita una trattazione autonoma: soprattutto nelle legislature più recenti, infatti, i Consigli regionali hanno conosciuto una mobilità significativa di consiglieri, spesso correlata alla fluidità delle coalizioni e alla presenza di liste civiche o di forze politiche territoriali che, nel corso della legislatura, si inseriscono nell'ambito degli schieramenti di rilievo nazionale. In alcune Regioni, il numero di

¹⁸ Si veda sul punto ID., *Gruppi politici, libertà di mandato e norme anti-transfughismo*, cit., 4, che rileva «l'insopprimibile vocazione individualista e trasformista inscritta nel patrimonio storico della nostra classe politica, se non, forse, della nostra coscienza nazionale». Per un inquadramento più ampio del tema, anche in prospettiva storica, si richiama G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Roma-Bari 2003, nonché la ricostruzione di D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane*, cit., 642-648.

¹⁹ Espressione coniata da P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna 2021.

passaggi di gruppo²⁰ registrati in una singola legislatura è stato nell'ordine delle decine, rendendo pertanto assai incerti gli equilibri tra maggioranze e opposizioni²¹, pur non conducendo mai a uno scioglimento anticipato. Nelle legislature attualmente in corso si sono registrati 53 cambi di gruppo (non considerando fusioni o passaggi temporanei dal gruppo misto), con picchi di 12 in Sicilia, 10 in Sardegna e 7 in Lombardia; la maggior parte di essi è stato interno alle maggioranze o alle opposizioni consiliari, con incidenza abbastanza ridotta dei mutamenti di schieramento, che, a oggi, sono stati solo 9. Risulta assai arduo effettuare una ricostruzione diacronica di lungo periodo tra le varie legislature a causa dell'assenza di dati ufficiali accessibili per tutte le Regioni, una lacuna che risulta difficilmente comprensibile e giustificabile soprattutto se paragonata con la massima trasparenza delle Camere sul punto. Ad ogni modo, guardando al ciclo presidente di legislature, è possibile registrare un totale di 273 e una media di 13 cambi di gruppo per Regione o Provincia autonoma, con picchi di 36 in Sicilia, 30 in Campania e 26 in Sardegna, ma anche di 15 in Valle d'Aosta, in un'assemblea composta da soli 35 rappresentanti²². Al di là del dato meramente quantitativo, legato al maggior numero di consiglieri nelle Regioni più popolate, non si può non notare come i fenomeni di transfughismo siano maggiormente diffusi laddove il quadro partitico di partenza è più frammentato, con forte incidenza di liste non legate a forze politiche attive a livello nazionale.

²⁰ Intendendosi come tali i trasferimenti dipendenti da scelte individuali del singolo consigliere, non dovuti allo scioglimento o alla fusione del gruppo originale di appartenenza.

²¹ Si pensi al caso della Giunta Regionale della Puglia presieduta da Michele Emiliano tra il 2020 e il 2025, che nell'ultimo anno di legislatura si reggeva su una maggioranza di un solo voto, a seguito della progressiva erosione dello schieramento a suo sostegno.

²² Per i dati completi, si veda la tabella 1. Data l'indisponibilità di dati attendibili sui portali di tutti i Consigli regionali, è stata effettuata un'analisi empirica servendosi degli atti interni delle assemblee e delle fonti di stampa.

Si tratta di un fenomeno piuttosto recente, riconducibile non solo a fattori politici, ma anche istituzionali. Tra di essi, è necessario menzionare i c.d. “listini bloccati” previsti dall’art. 1 della legge n. 43 del 1995 (c.d. legge Tatarella), che disponeva l’elezione di un quinto dei consiglieri assegnati a ciascuna Regione con sistema maggioritario sulla base di liste regionali concorrenti, andando così a formare delle liste composte da un numero di candidati non inferiore alla metà dei seggi da assegnare tramite tale meccanismo. Le suddette liste regionali erano direttamente collegate al candidato presidente, non richiedendosi pertanto l’adesione a uno specifico partito, e potevano contenere tanto esponenti delle forze politiche quanto della società civile, aprendo così la strada a un graduale superamento del predominio dei partiti attivi a livello nazionale. Tale istituto è stato poi abolito in quasi tutte le Regioni, permanendo soltanto in Piemonte e, in versione temperata, in Sicilia; tuttavia, la sua introduzione è stata affiancata dalla diffusione delle cosiddette “liste del presidente”, assai diffuse a partire dalle elezioni regionali del 2005, caratterizzate dal significativo successo riportato da liste schierate in favore dell’uno o dell’altro candidato, ma non connotate partiticamente o composte solo in parte da esponenti riferibili alle formazioni maggioritarie a livello nazionale. Questa dinamica si è in seguito assai consolidata, al punto che, nelle tornate elettorali più recenti, numerose coalizioni hanno presentato almeno due o tre liste non direttamente collegate a partiti nazionali, una dinamica che è stata definita «la “spia” di una crisi del sistema politico» tradizionale²³.

Si potrebbe discutere a lungo delle cause di simili fenomeni, per quanto indubbiamente in parte dipendenti dalle dinamiche politiche e partitiche dei casi concreti: si pensi, ad esempio, ai tentativi di coinvolgere maggiormente personalità appartenenti alla società civile interessate a contribuire alla vita

²³ G. TARLI BARBIERI, *La rappresentanza politica a livello regionale, tra monismo del vertice e frammentazione politica*, in *Astrid Rassegna* (www.astrid-online.it), 16/2024, 6-7.

politica regionale e potenzialmente in grado di attrarre molti voti di preferenza ma non sempre in grado di aggregare e organizzare consensi in modo autonomo e non troppo disposte ad associare il proprio nome a partiti nazionali, verso i quali pare sempre più diffuso un forte scetticismo. In parallelo, si verifica talvolta la circostanza, che, al fine di garantire a quanti più candidati possibili una *chance* di ottenere un seggio in Consiglio Regionale, soprattutto laddove una specifica formazione sia molto radicata in un territorio e parta da una posizione di vantaggio, si registri una sorta di “eccesso di domanda” a fronte di una possibile offerta abbastanza limitata e proliferino pertanto liste apparentemente non collegate ai partiti nazionali. Per altro verso, il ruolo sempre più centrale assunto dai Presidenti delle Giunte agevola la costituzione di liste composte da profili che godono della diretta fiducia del candidato presidente, soprattutto se uscente, al di là degli schieramenti partitici. Si verificano sempre più spesso, poi, fenomeni di ibridazione in sede elettorale tra liste civiche e partiti, non sempre minori, con le prime che “ospitano” candidati dei secondi tra le proprie fila, quasi ribaltando il rapporto di forze tra le due categorie, fino al punto che, in alcuni casi, si cerca di occultare la natura genuinamente partitica di alcune liste dietro la facciata maggiormente rassicurante del civismo.

È proprio in relazione a queste formazioni che sovente si verificano casi di transfughismo, soprattutto in prossimità del termine della legislatura o di una tornata elettorale generale: per quanto sia vero che, ormai, le “liste del Presidente” ottengono sovente percentuali di seggi assai alte²⁴ e non sono più

²⁴ Tra i casi più evidenti, si segnala la lista “Zaia Presidente”, che alle elezioni regionali del Veneto del 2020 ha ottenuto addirittura il 44,59% dei voti, risultando la forza di maggioranza relativa, come già era avvenuto cinque anni prima con il 23,09%. Degni di nota anche “Fedriga Presidente” (17,76% - Friuli-Venezia Giulia 2023) e “De Luca Presidente” (13,30% - Campania 2020); quanto alle liste autenticamente civiche, particolare successo ha conseguito “Basilicata Casa Comune” (11,18% - Basilicata 2024).

qualificabili come un fenomeno meramente «elettorale»²⁵, il passaggio al gruppo cui fa riferimento un partito di rilevanza nazionale può permettere di porre le basi per una futura candidatura ai singoli esponenti che aspirino a una prosecuzione della carriera politica in Parlamento, laddove la possibilità di essere eletti all'interno di liste civiche è pressoché inesistente. Al di là delle motivazioni che si annidano dietro ai singoli casi concreti, si consideri che, su un campione di 53 cambi di gruppo nelle legislature tuttora in corso, 12 di essi hanno riguardato rappresentanti fuoriusciti da liste civiche (22,64%), ai quali si possono aggiungere altri 19 provenienti da partiti attivi a livello regionale o comunque marginali a livello nazionale (incrementando così l'incidenza al 58,49%), mentre nel ciclo di legislature precedenti la percentuale si attestava al 33,7% (92 su 273)²⁶. Particolarmente emblematico è stato il caso della XI legislatura pugliese (2020-2025), nella quale 13 dei 17 cambi di gruppo provenivano da liste civiche e hanno riguardato sia la maggioranza sia l'opposizione, con movimenti tanto interni quanto trasversali e la sparizione di una formazione che nel 2015 contava sei rappresentanti (Popolari con Emiliano).

4. La disciplina statutaria e regolamentare dei gruppi regionali: il nodo dei monogruppi e del gruppo misto

Parallelamente all'osservazione empirica, il lavoro intende soffermarsi sulla possibilità di introdurre misure “anti-transfughismo” che scoraggino i cambi di gruppo senza violare il divieto di mandato imperativo sancito dalla

²⁵ S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma 2017, 116 ss.

²⁶ Per i dati completi si veda la tabella 1.

Costituzione e dalla legislazione²⁷. Gli statuti regionali si limitano, di regola, a pochi principi in materia: la necessità che ogni consigliere appartenga a un gruppo, il rispetto della proporzione tra i gruppi per la composizione degli organi interni e il rinvio ai regolamenti consiliari per la definizione di soglie numeriche, delle modalità di costituzione e della disciplina del gruppo misto e delle garanzie delle opposizioni. I regolamenti, a loro volta, riproducono con adattamenti il modello parlamentare²⁸: ogni consigliere dichiara, entro un termine prefissato, il gruppo cui intende aderire; in mancanza di dichiarazione o di iscrizione a un gruppo che soddisfi i requisiti minimi, questi è collocato nel gruppo misto.

La principale differenza rispetto alle Camere sta nelle soglie numeriche: nei Consigli, il numero minimo di componenti per costituire un gruppo è tendenzialmente modesto (due o tre consiglieri) e spesso derogabile, peraltro talvolta in ragione della corrispondenza con un'analoga aggregazione presente in Parlamento, ignorando così le dinamiche politico-rappresentative

²⁷ È interessante osservare come, rivolgendo lo sguardo a esperienze comparate, previsioni regolamentari volte a contrastare in modo deciso il transfughismo siano state introdotte da tempo nei parlamenti delle Comunità Autonome spagnole, sebbene il sistema politico e partitico spagnolo sia tendenzialmente più stabile rispetto a quello italiano e le liste di ispirazione civica siano molto meno diffuse: v. Á. RODRÍGUEZ, *Transfughismo politico e procedure decisionali nelle giunte locali e nei parlamenti delle comunità autonome in Spagna*, in *Nuove Autonomie*, 1/2025, 125-133.

²⁸ Tale dinamica è illustrata da A. CIANCIO, *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO (a cura di), *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, cit., 55, che mette in evidenza come le assemblee regionali avessero come unico modello, al momento della loro istituzione, quello rappresentato dalle Camere, per poi distaccarsene progressivamente nei decenni successivi, anche in ragione dell'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e della conseguente necessità di correttivi in senso maggioritario.

regionali²⁹. Inoltre, in molte Regioni è ammessa la costituzione di gruppi formati da un solo consigliere, i cosiddetti monogruppi, un fenomeno sempre più diffuso a seguito della progressiva diminuzione del numero dei componenti delle assemblee e dell'incentivo alla presentazione di più liste legato al funzionamento del premio di maggioranza³⁰. La *ratio* di questa scelta è duplice: da un lato, garantire la rappresentanza in Consiglio di formazioni politiche minori che abbiano conseguito un seggio ma non dispongano di numeri sufficienti a costituire un gruppo; dall'altro, evitare di costringere il consigliere, specie ove espressione di liste autonome o particolarmente radicate in una sola circoscrizione, a confluire nel gruppo misto, contenitore per definizione eterogeneo. Di conseguenza, tale possibilità si trasforma in molti casi in un fattore incentivante alla frammentazione della rappresentanza consiliare³¹, per quanto in apparenza sia difficilmente evitabile nelle assemblee con un numero di componenti più contenuto³², dal momento che è più frequente che siano numerose le liste che ottengono un solo seggio ed è preferibile che i

²⁹ Evidenziano questa discrasia E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., 63 ss.; M. RUBECHI, *Le regole per la formazione della rappresentanza in uscita: la disciplina dei gruppi consiliari*, in AA.VV., *Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto*, Atti del 10° Convegno internazionale SISE (Torino, 12-13 novembre 2009), Genova 2010, 828 ss.

³⁰ Funditus, L. SPADACINI, F. BASSANINI, D. CASANOVA, *Forma di governo delle Regioni: una valutazione dei suoi risultati e una proposta di riforma*, in Astrid Rassegna (www.astrid-online.it), 1/2025, 43-45.

³¹ Sul punto si veda G. RIVISECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei Consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino 2006, 141.

³² Sugli effetti della riduzione del numero dei consiglieri regionali, attuata a cavallo tra il 2011 e il 2012, si veda G. TARLI BARBIERI, *La rappresentanza politica a livello regionale*, cit., 4-5.

gruppi misti non siano connotati da un'eccessiva eterogeneità di orientamenti³³. Tuttavia, appare evidente che la *vis expansiva* della disciplina della costituzione dei gruppi finisce per favorire lo sviluppo di dinamiche patologiche per quanto riguarda composizione e funzionalità degli organi interni alle assemblee³⁴, oltre a presentare profili di dubbia compatibilità con la *ratio* stessa dell'istituto del gruppo consiliare, che presupporrebbe la molteplicità dei suoi componenti³⁵.

La casistica riportata conferma come questa impostazione abbia condotto, in molte Regioni, a un livello patologico di frammentazione³⁶: in una rilevazione sui Consigli in carica intorno al 2010, si registrava, ad esempio, la presenza di 6 monogruppi su 10 gruppi in Abruzzo, 7 su 11 in Basilicata, 7 su 10 in Piemonte, 7 su 12 nelle Marche, 8 su 14 in Molise, 4 su 9 in Umbria, con una media di consiglieri per gruppo molto bassa e un sensibile

³³ M. RUBECHI, *Le regole per la formazione della rappresentanza in uscita*, cit., 829.

³⁴ V. R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico*, Milano 2005, 106 ss.; G. MAZZOLA, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, in *Amministrazione In Cammino* (www.amministrazioneincammino.luiss.it), novembre 2010, 7.

³⁵ Orientamento condiviso da J. LUTHER, *I dubbi della democrazia regionale piemontese (prima e dopo la sentenza del Tar Piemonte del 9-15 gennaio 2014)*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2014, 2, il quale definiva i monogruppi «figura incomprensibile e ingannevole per il cittadino “consumatore” e forse non solo moralmente incompatibile con la democrazia».

³⁶ Particolarmente immaginifica a tal proposito la ricostruzione di M. RUBECHI, *Le regole per la formazione della rappresentanza in uscita*, cit., 828, secondo la quale «come una tela di Penelope all'interno del Consiglio regionale viene disfatto ciò che le scelte degli elettori avevano (anche se in parte) ricomposto».

appesantimento del lavoro delle commissioni e della Conferenza dei capigruppo³⁷. Oggi la situazione sembra leggermente meno frammentaria: al 15 giugno 2026, i monogruppi a livello nazionale sono complessivamente 42 (55 considerando anche le Province autonome di Trento e Bolzano), con picchi di 7 su 11 nelle Marche e 5 rispettivamente su 13 e 11 in Veneto e Molise, nonché di 9 su 14 nella Provincia autonoma di Bolzano. A tale dato va affiancata la presenza di 27 consiglieri appartenenti ai vari gruppi misti, all'interno dei quali è generalmente possibile formare delle componenti. Bisogna registrare, a questo proposito, la presenza di Regioni in cui i monogruppi sono vietati, anche se si tratta di casi rari: nella maggior parte dei modelli, infatti, pur prevedendosi nei regolamenti dell'Assemblea regionale un numero minimo di componenti di un gruppo maggiore di uno (potenzialmente anche abbastanza alto come i 5 della Campania e i 4 di Sardegna e Sicilia³⁸), è comunque consentita la costituzione di gruppi in deroga al ricorrere di varie condizioni più o meno stringenti, tanto da rendere possibile l'esistenza di monogruppi. In parallelo, altre Regioni pongono limiti minimi ai componenti dei gruppi solo in caso di costituzione in corso di legislatura e non *ab initio*: una soluzione di compromesso per evitare di comprimere eccessivamente la proiezione in assemblea dei risultati elettorali, particolarmente efficace in Consigli con un numero ridotto di seggi ma con una frammentazione partitica piuttosto pronunciata come quello della Valle d'Aosta (art. 16 reg.) o del Molise (art. 16 reg.). Di fatto, i Consigli regionali in cui i monogruppi sono assolutamente vietati sono quelli di: Campania, unica in cui al momento non si è costituito il gruppo Misto e non vi sono gruppi di un solo consigliere (art. 18 reg.); Friuli-

³⁷ V. D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un'agenda di ricerca*, in *Ist. fed.*, 3/2014, 658-660.

³⁸ Sul punto, le dinamiche campane risultano poco coerenti con la presenza di una soglia di sbarramento piuttosto bassa per le liste (2,5%); ciò non accade, invece, in Sicilia e Sardegna, dove essa si attesta al 5%.

Venezia Giulia, dove è possibile costituire gruppi in deroga ma fino a un massimo di due membri (art. 10 reg.); Sardegna, dove il numero minimo di membri di un gruppo in deroga è di tre (art. 20 reg.; non a caso, al momento il Misto è composto da 4 consiglieri, 6 fino a pochi mesi fa), e Trentino-Alto Adige, laddove vi è un limite minimo rigido di due (art. 12 reg.). Si può osservare, pertanto, che nessuna Regione consente in qualsiasi momento la formazione di un monogruppo (con eccezione delle Province autonome di Trento e Bolzano), ma ben 5 su 20 la contemplano espressamente all'inizio della legislatura ma la limitano successivamente, mentre nella maggior parte dei casi (11) è ammessa la formazione di gruppi in deroga rispetto al numero minimo previsto dallo Statuto o dal Regolamento³⁹.

Quanto ai criteri di autorizzazione alla costituzione di gruppi in deroga, guardando alle varie esperienze regionali è possibile individuare tre possibili categorie di circostanze legittimanti: partecipazione alle elezioni sotto lo stesso contrassegno con conseguimento di seggi, corrispondenza con un gruppo parlamentare nazionale e decremento del numero di componenti sotto il minimo a seguito della fuoriuscita di componenti in corso di legislatura. In pressoché tutti i Consigli regionali presi in esame, la costituzione di gruppi in deroga o in corso di legislatura è subordinata alla sussistenza del primo requisito, di natura elettorale, che permette di evitare la formazione di aggregazioni del tutto avulse dagli esiti delle votazioni; fanno eccezione quello del Trentino-Alto Adige, nonché i Consigli provinciali di Trento⁴⁰ e Bolzano. Più rari i criteri, talvolta alternativi o aggiuntivi rispetto a quello elettorale, di natura partitica (in sei casi, oltre alla Sardegna che lo prescrive per le

³⁹ Per i dati completi, si veda la tabella 2.

⁴⁰ In questo caso, tuttavia, l'art. 23, co. 2, del Regolamento prescrive un collegamento tra la costituzione del gruppo, senza specificare la fase della legislatura in cui avviene, stabilendo che «costituiscono gruppo i consiglieri, ancorché singoli, che siano stati eletti in una lista che ha partecipato autonomamente alle elezioni provinciali».

componenti del gruppo misto) o legati all'andamento del numero dei membri del gruppo (in sei casi oltre a Marche e Piemonte che prevedono la composizione di gruppi per aggregazione, anziché per disgregazione)⁴¹. In alcuni casi, per altro verso, è necessario segnalare come i regolamenti codifichino una sorta di dovere dei consiglieri eletti nella medesima lista di formare un gruppo a essa correlato, indipendentemente dal loro numero, anche se è comunque sempre garantita la possibilità di effettuare un successivo spostamento⁴².

La diffusione dei monogruppi, pertanto, può essere annoverata tra i fattori incentivanti del transfughismo⁴³, poiché offre ai consiglieri che si staccano dal gruppo d'origine la possibilità di dar vita a nuove formazioni dotate di autonomia organizzativa, risorse e visibilità, senza dover necessariamente confluire in gruppi già strutturati o nel gruppo misto, rendendo meno agevole l'instaurazione di un efficace *continuum* tra Giunta e Consiglio e incentivando pertanto le dinamiche accentratrici delle competenze decisionali della prima a scapito del secondo⁴⁴. È a questo proposito che si osserva una delle distonie principali rispetto alla disciplina regolamentare delle Camere, nonostante sia innegabile che le elezioni regionali, che prevedono l'espressione di voti di preferenza, favoriscano una maggior conoscibilità e responsabilità *ab origine* del

⁴¹ Per i dati completi si veda la tabella 3.

⁴² Sulla legittimità costituzionale di tali previsioni si è sviluppato un dibattito, che ha visto la dottrina prevalente esprimersi favorevolmente: v. G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, cit., 264 ss.; S. CURRERI, *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in S. MERLINI, *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, II, Torino 2004, 3 ss. *Contra*, E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, cit., 62.

⁴³ F. FURLAN, *Il premierato elettivo è la strada giusta?*, cit., 1029.

⁴⁴ N. LUPO, *Considerazioni sparse sulle innovazioni dei regolamenti dei Consigli regionali*, in AA.VV., *Nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali: un confronto tra esperienze*, Firenze 2009, 96.

rappresentante rispetto agli elettori, con minor intermediazione da parte della forza politica di riferimento rispetto al contesto nazionale e conseguentemente maggior autonomia in capo al consigliere. Tuttavia, non può ignorarsi come il profilo finanziario e organizzativo sia scarsamente utilizzato come leva per contrastare il proliferare di fenomeni di transfughismo che, come si è visto, raggiungono spesso proporzioni assai significative.

In numerosi contesti, inoltre, l'accesso a contributi economici e alla disponibilità di personale di supporto è subordinato alla mera esistenza del gruppo, indipendentemente dalla sua consistenza numerica, creando un vero e proprio incentivo alla scissione anche da un punto di vista economico e organizzativo⁴⁵. Alcuni interventi legislativi hanno cercato di mitigare tali effetti: si ricorda, ad esempio, come l'art. 2, co. 1, lett. g), del decreto-legge n. 174 del 2012, in un'ottica di riduzione dei costi della politica, abbia subordinato una quota dei trasferimenti erariali ai Consigli regionali all'esclusione di contributi per i monogruppi costituiti in corso di legislatura, salvo quelli formati immediatamente all'esito delle elezioni. Tale previsione, tuttavia, pare non aver sortito l'effetto sperato⁴⁶.

Un altro tema di grande rilevanza è rappresentato dal gruppo misto, che costituisce l'altra variabile cruciale nella gestione del transfughismo. In linea teorica, laddove i monogruppi siano contemplati, il gruppo misto dovrebbe rimanere residuale, se non inutile⁴⁷; in pratica, tuttavia, il divieto di vincolo di mandato e la conseguente frequente mobilità dei consiglieri ne fanno un contenitore ampio e spesso eterogeneo. In alcune Regioni è prevista la possibilità di articolare il gruppo misto in componenti politiche interne, così da

⁴⁵ Avverte tale rischio M. CARLI, *Artt. 121-122*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (diretto da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma 1990, 51.

⁴⁶ G. TARLI BARBIERI, *La rappresentanza politica a livello regionale*, cit., 16-17.

⁴⁷ G. FALCON, C. PADULA, *Il problema del rapporto tra gruppi consiliari e partiti politici*, cit., 263 ss.

riflettere al suo interno le varie declinazioni partitiche; si tratta, però, di una scelta che rischia di riprodurre all'interno del gruppo misto la stessa frammentazione che si vorrebbe evitare per gli altri gruppi, trasformandolo in una "camera di compensazione" delle micro-scissioni. A tal proposito, è stata ipotizzata addirittura la costituzione di due gruppi misti, uno di maggioranza e uno di opposizione, allo scopo di evitare la compresenza di consiglieri che sostengono la Giunta e consiglieri che vi si oppongono e di semplificare la ripartizione di tempi e cariche interne. In parallelo, non sembra aver riscosso particolare successo la proposta di formare gruppi consiliari "di coalizione" per ridurre la frammentazione⁴⁸. L'insieme di queste dinamiche conferma che l'architettura consiliare, così come disegnata da statuti e regolamenti, tende a favorire lo sviluppo del transfughismo: i suddetti fattori producono un circuito nel quale il cambio di gruppo incontra pochi ostacoli organizzativi e, talvolta, qualche incentivo dal punto di vista materiale.

5. Il caso marchigiano tra disciplina dei gruppi e contrasto al transfughismo

È necessario dedicare un'attenzione particolare al caso marchigiano, che rappresenta un osservatorio significativo tanto sul versante regolamentare quanto su quello delle sperimentazioni anti-transfughismo. Il regolamento consiliare delle Marche del 1979, rimasto in vigore per lungo tempo, si ispirava a un'impostazione assembleare tradizionale, improntata a un marcato proporzionalismo e priva di una chiara strutturazione del rapporto maggioranza-opposizione. Dopo la riforma del Titolo V e l'approvazione del nuovo Statuto nel 2005, il Consiglio ha progressivamente promosso una revisione del regolamento in senso maggioritario, culminata nella riforma organica del

⁴⁸ G. MAZZOLA, *I gruppi consiliari regionali: realtà e prospettive*, cit., 7.

2017, che ha introdotto una nuova disciplina dei gruppi⁴⁹. Successivamente, il Consiglio regionale ha approvato la legge statutaria n. 10/2024, che è intervenuta sulla disciplina dei gruppi consiliari introducendo una sanzione specifica collegata al cambio di gruppo, non senza generare profili di dubbia compatibilità con la riserva di regolamento interno sulle dinamiche organizzative delle articolazioni interne all'assemblea⁵⁰. Sul modello dei Regolamenti di Camera e Senato, si è infatti previsto che i componenti dell'Ufficio di Presidenza che cessino di appartenere al gruppo consiliare nel quale sedevano al momento dell'elezione decadano dall'incarico, salve le ipotesi di espulsione, scioglimento o fusione del gruppo, ristabilendosi così un nesso tra incarichi interni al Consiglio e appartenenza alla formazione che aveva sostenuto originariamente quella designazione. Vi è un'innequivocabile tensione tra tali clausole e la libertà di mandato: da un lato, si può apprezzare il tentativo di riallineare la rappresentanza parlamentare all'esito delle urne e di tutelare il corretto funzionamento dei procedimenti fiduciari; dall'altro, tuttavia, si segnala il rischio di ingessare eccessivamente l'organizzazione interna, producendo un numero elevato di deroghe e soluzioni *ad hoc* ogniqualvolta le dinamiche partitiche sfuggano alla gabbia regolamentare.

Per quanto riguarda i gruppi, il regolamento marchigiano delinea un doppio binario. Da un lato, all'inizio della legislatura, ogni consigliere può costituire un gruppo indipendentemente dal numero di componenti, così da garantire la piena rispondenza tra liste elettorali e gruppi assembleari; ciò ha portato, nella prassi, alla presenza di numerosi monogruppi. Dall'altro lato, per i gruppi che si costituiscono in corso di legislatura sono previsti requisiti

⁴⁹ Per un quadro completo della revisione regolamentare, si veda G. STEGHER, *Alcune riflessioni sul regolamento consiliare marchigiano a pochi anni dalla sua riforma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 10/2022, 6.

⁵⁰ Il tema non è di recente emersione, si vedano le perplessità espresse già da T. MARTINES, *I regolamenti dei Consigli regionali*, ora in ID., *Opere*, II, Milano 2000, 477.

più stringenti: è richiesta una soglia minima di due consiglieri e, in taluni casi, il collegamento con formazioni politiche che abbiano conseguito rappresentanza in Parlamento o a livello regionale successivamente alle elezioni; in alternativa, è necessario un minimo di tre consiglieri per formazioni sorte dopo il voto su base regionale. La *ratio* è chiaramente quella di contenere la proliferazione di nuovi gruppi derivanti da scissioni opportunistiche, pur mantenendosi una certa apertura verso le dinamiche del sistema partitico regionale e soprattutto nazionale, per quanto il maggior rigore della disciplina di Camera e Senato con riferimento alla costituzione di ulteriori aggregazioni in corso di legislatura renda tale ipotesi meno percorribile rispetto al passato, quando alla proliferazione delle articolazioni interne al Parlamento sovente corrispondeva una dinamica analoga nei Consigli⁵¹. Questa scelta, tuttavia, comporta un effetto controintuitivo: se è relativamente agevole dare vita a monogruppi all'inizio della legislatura, risulta invece più complesso costituire gruppi anche per aggregazione nel corso della stessa, con la conseguenza che la frammentazione "iniziale" tende a cristallizzarsi e a riverberarsi sull'intera legislatura⁵².

La stessa esperienza marchigiana offre altresì spunti interessanti in tema di statuto delle opposizioni⁵³. Il regolamento prescrive, fin dall'avvio della legislatura, che ciascun consigliere o componente del gruppo misto dichiari se sostenga il programma di governo e la Giunta oppure se si collochi

⁵¹ Circostanza descritta da S. CURRERI, *Ancora sui gruppi parlamentari: tra speranza e realtà*, in *Forum di Quad. cost.*, 20 dicembre 2007, 2-3.

⁵² V. G. STEGHER, *Alcune riflessioni sul regolamento consiliare marchigiano a pochi anni dalla sua riforma*, cit., 17-18.

⁵³ Per un quadro comparato delle varie soluzioni adottate dagli Statuti regionali si veda P. PETRILLO, *Lo statuto dell'opposizione consiliare e la tutela dei singoli consiglieri*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2005, 91 ss.

all'opposizione, così da individuare *ex ante* il perimetro dei due poli e consentire una ripartizione coerente di tempi, cariche e spazi nella programmazione dei lavori⁵⁴. Questa dichiarazione non è irreversibile: in conformità al principio di libertà di mandato, il consigliere può modificare nel corso della legislatura la propria collocazione; il regolamento, però, prevede un obbligo di comunicazione al Presidente dell'Assemblea, il quale deve darne conto al Consiglio. Si tratta, quindi, di un istituto che si colloca in un contesto segnato dalla tendenza alla presidenzializzazione delle Regioni dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta e che tende a creare una chiara definizione tra maggioranza e opposizione⁵⁵.

Accanto alle Marche, occorre richiamare anche esperienze non giunte all'esito dell'*iter legis*, ma significative per comprendere l'atteggiamento delle Regioni rispetto al transfughismo. In Puglia, ad esempio, è stata presentata una proposta di legge regionale, poi respinta, che mirava a introdurre una disciplina analoga a quella marchigiana, prevedendo la decadenza dagli incarichi interni per i consiglieri che cambiassero gruppo, sullo sfondo di una legislatura caratterizzata da numerosi cambi di casacca. Anche nell'Assemblea Regionale Siciliana era stata presentata nel 2014 una proposta di iniziativa bipartisan di «Codice etico per gli eletti a cariche pubbliche, per gli amministratori e per i dipendenti della Regione Siciliana», che avrebbe previsto una sanzione pecuniaria a carico dei rappresentanti che avessero cambiato gruppo; tuttavia, anche in questo caso l'esito non fu positivo, dal momento che il disegno di legge fu rinviato in Commissione, dove permase fino al termine della legislatura.

⁵⁴ Sull'incerto rendimento di tale istituto, già adottato nel 2005 in Campania, si veda M. RUBECHI, *L'opposizione nei regolamenti consiliari: un'opportunità da cogliere, al di qua delle Alpi*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 779 ss.

⁵⁵ Si faccia riferimento nuovamente a G. STEGHER, *Alcune riflessioni sul regolamento consiliare marchigiano a pochi anni dalla sua riforma*, cit., 19.

Ad oggi, l'esperienza marchigiana si presenta, dunque, come un *unicum* nel panorama regionale: nella maggior parte dei casi, infatti, le norme statutarie e regolamentari sui gruppi consiliari non si concentrano espressamente sul tema del transfughismo. Tuttavia, numerosi regolamenti di assemblea (12 su 20⁵⁶) costruiscono attorno al cambio di gruppo o alla costituzione di un nuovo gruppo una cornice procedurale, composta dall'obbligo di comunicazione verbale o scritta al Presidente del Consiglio o all'Ufficio di Presidenza con successivo annuncio in Aula e, in alcuni casi, anche ai gruppi di provenienza e di destinazione, talora dall'obbligo di ricevere il consenso del gruppo di destinazione per perfezionare l'adesione (Puglia, Umbria, Veneto), da una rigorosa verifica della permanenza delle condizioni per l'esistenza del gruppo e dall'eventuale confluenza degli aspiranti componenti nel gruppo misto quando non si raggiunge la soglia prevista. Di particolare interesse l'art. 6, ult. co., del Regolamento del Consiglio Regionale della Puglia, che dispone, qualora un consigliere dichiari di aderire a un altro gruppo, l'assegnazione alla formazione di destinazione della relativa dotazione finanziaria, potenzialmente incentivando i trasferimenti. Al contrario, l'art. 42, co. 3, dello Statuto veneto stabilisce espressamente che eventuali variazioni della composizione dei gruppi in corso di legislatura non possono comportare aumento delle risorse e del personale a essi assegnato.

Tali misure, dunque, puntano a garantire una maggior trasparenza delle dinamiche di transfughismo e, di conseguenza, a disincentivarle, richiedendo una maggior assunzione di responsabilità politica da parte di chi ne è protagonista; tuttavia, non sembrano essere in grado di limitare il fenomeno nel suo complesso.

⁵⁶ Si tratta di Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.

6. Conclusioni

Alla luce degli elementi analizzati nei paragrafi precedenti, è possibile effettuare delle valutazioni di sintesi sulla misura in cui il transfughismo incida effettivamente sulla stabilità della forma di governo regionale, andando oltre il dato formale rappresentato dall'estrema episodicità delle interruzioni anticipate delle legislature per difficoltà di tenuta delle maggioranze. Nello specifico, pare non compromettere eccessivamente la libertà di mandato del consigliere, che implica la facoltà di cambiare gruppo nel corso del mandato senza perdere il seggio, la tendenza di alcune Regioni a implementare strumenti di sanzione diretta (come la decadenza dagli incarichi) o di dissuasione indiretta (attraverso la disciplina del gruppo misto, le soglie numeriche, la limitazione dei gruppi in deroga) ai fini di ricomporre la tensione tra rappresentanza politica e governabilità. Quanto al rendimento di tali soluzioni, tuttavia, è possibile rilevare il tendenziale insuccesso dei meccanismi di dissuasione indiretta, dal momento che le dinamiche di transfughismo continuano a caratterizzare con particolare intensità i consigli regionali, in particolare se composti da un numero assai consistente di gruppi e connotati dalla presenza di un numero cospicuo di liste civiche o di forze politiche attive prevalentemente a livello territoriale, come dimostrano i recenti casi di Sicilia e Sardegna.

La forma di governo regionale, così come delineata dalle riforme approvate a cavallo del nuovo millennio, pare aver effettivamente limitato la capacità del transfughismo di incidere sulla stabilità complessiva delle legislature⁵⁷, ma non ne ha cancellato la rilevanza sotto il profilo della qualità della rappresentanza, del corretto funzionamento dei lavori consiliari e della chiarezza del rapporto maggioranza-opposizione. In assenza di un intervento di

⁵⁷ D.G. BIANCHI, *Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane*, cit., 660-661.

revisione dell'art. 67, il terreno privilegiato per limitare il transfughismo resta quello degli statuti e, soprattutto, dei regolamenti interni, chiamati a trovare un punto di equilibrio tra libertà del consigliere, diritti degli elettori (e dei partiti che li organizzano) e funzionalità delle istituzioni. In questa prospettiva, solo in caso di una più ampia diffusione di tali istituti si potrà osservare nella prassi se essi saranno in grado di ridurre la “utilità marginale” del transfughismo, senza per questo snaturare la logica rappresentativa che il divieto di mandato imperativo, nella sua lettura più accreditata, si propone di tutelare.

Tabella 1

Regione	Cambi gruppo cons. prec.	Da civiche o partiti locali	Cambi gruppo cons. attuale	Da civiche o partiti locali
Valle d'Aosta	15	10	5	4
Piemonte	5	0	0	0
Lombardia	23	3	7	4
Prov. Trento	10	4	4	1
Prov. Bolzano	4	3	2	2
Veneto	6	4	2	0
Friuli-Venezia Giulia	6	2	1	0
Liguria	7	0	2	2
Emilia-Romagna	9	0	0	0
Toscana	7	0	1	0
Umbria	6	2	0	0
Marche	8	1	0	0
Lazio	21	2	5	1

Abruzzo	10	0	0	0
Molise	4	2	0	0
Campania	30	15	1	0
Puglia	17	13	0	0
Basilicata	15	3	1	0
Calabria	8	2	0	0
Sicilia	36	11	12	5
Sardegna	26	15	10	8
Totale	273	92	53	27

Tabella 2

Regione	Min. gruppo	Monogruppi	Membri misto	Componenti
Valle d'Aosta	1; 2 (in corso)	2	0	NO
Piemonte	1; 2 o 3 (in corso)	1	0	SI
Lombardia	3 (con deroga)	3	3	Consentite
Trentino-Alto Adige	2	Vietati	4	NO
Prov. Trento	1	4	2	NO
Prov. Bolzano	1	9	0	NO
Veneto	3 (con deroga)	5	2	Consentite
Friuli-Venezia Giulia	3 (deroga a 2)	Vietati	4	SI
Liguria	2 (con deroga)	2	0	SI
Emilia-Romagna	2 (con deroga)	2	0	NO
Toscana	2 (con deroga)	0	1	SI
Umbria	2 (con deroga)	3	0	NO
Marche	1; 2 o 3 (in corso)	7	0	Consentite
Lazio	3 (con deroga)	4	1	NO
Abruzzo	3 (con deroga)	3	1	SI

Molise	1 o 2 (req. politico)	5	0	NO
Campania	5 (deroga a 2)	Vietati	0	Consentite
Puglia	1; 3 (in corso)	0	2	NO
Basilicata	2 (con deroga)	3	1	NO
Calabria	3 (con deroga)	2	0	Consentite
Sicilia	4 (con deroga)	0	4	NO
Sardegna	4 (deroga a 3)	Vietati	4	SI

Tabella 3⁵⁸

Regione	Elettorale	Partitico	Numero membri
Valle d'Aosta	X		
Piemonte	X	X	(X)
Lombardia	X		X
Trentino-Alto Adige			
Prov. Trento	(X)		
Prov. Bolzano			
Veneto	X		X
Friuli-Venezia Giulia	X		X
Liguria	X		X
Emilia-Romagna	X		
Toscana	X		X

⁵⁸ Nella seconda colonna le Regioni che richiedono un requisito di natura elettorale per la costituzione di un gruppo; nella terza colonna quelle che richiedono la corrispondenza con un gruppo parlamentare nazionale per la costituzione di un gruppo o di una componente politica del Misto (tra parentesi); nella quarta colonna quelle che consentono la dissoluzione o la formazione per aggregazione di gruppi (tra parentesi) in seguito alla variazione della loro composizione in corso di legislatura.

Umbria	X		
Marche	X	X	(X)
Lazio	X		X
Abruzzo	X	X	
Molise	X	X	
Campania	X	X	
Puglia	X		
Basilicata	X		
Calabria	X		
Sicilia	X	X	
Sardegna	X	(X)	