

ALESSANDRO STERPA*

La lezione delle autonomie sul “premierato all’italiana”: non è necessario scrivere tutto in Costituzione**

ABSTRACT (EN): The essay considers the issue of the division of the rules that pertain to the form of government between constitutional source and other sources of law, as well as that of the role of entities other than the Government and Parliament. The analysis is carried out in order to examine which aspects of the reform of the so-called “premierato all’italiana” should be appropriately regulated in the Constitution, which in other sources and which instead should be left to the free implementation by the institutional entities. To carry out this analysis we start our reflections from the experience of the regional and municipal form of government which, as we know, has long introduced the direct election of the top of the executive power.

ABSTRACT (IT): Il saggio prende in considerazione il tema della suddivisione delle regole che attengono la forma di governo tra fonte costituzionale e altre fonti del diritto, nonché quello del ruolo di soggetti diversi da Governo e Parlamento. L’analisi è svolta al fine di esaminare quali aspetti della riforma del c.d. “premierato all’italiana” debbano opportunamente essere disciplinati in Costituzione, quali in altri fonti e quali invece debbano essere lasciati al libero inveroimento da parte dei soggetti istituzionali. Per svolgere questa analisi muoviamo le riflessioni dall’esperienza della forma di governo regionale e comunale che, come sappiamo, ha introdotto da tempo l’elezione diretta del vertice del potere esecutivo.

SOMMARIO: 1. Il caleidoscopio delle forme di governo parlamentare contemporaneamente vigenti in Italia. – 2. Oltre la regolazione costituzionale della forma di governo: “le altre regole” e “gli altri soggetti”. – 3. Scrittura e applicazione della Costituzione: la sfida della fiducia istituzionale.

1. Il caleidoscopio delle forme di governo parlamentare contemporaneamente vigenti in Italia

Chi l’avrebbe detto che le riforme costituzionali che riguardano lo Stato e, in particolare, quelle che interessano la forma di governo nazionale, avrebbero visto istituzioni e accademia poter attingere al patrimonio normativo ed esperienziale formatosi in decenni di funzionamento della forma di governo regionale e locale. Quasi a voler bilanciare gli ultimi venti anni nei quali abbiamo assistito - nonostante le riforme costituzionali del 1999-2001 - ad una progressiva contrazione dell’autonomia territoriale in Italia¹, l’approvazione da parte del

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi della Tuscia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ La bibliografia sulla contrazione dell’autonomia regionale dopo le riforme costituzionali del 1999-2001 è amplissima, sia sul lato teorico che di esame della copiosa giurisprudenza che ha di fatto portato ad un progressivo ri-accentramento delle competenze in capo allo Stato. Da ultimo ne fornisce conto anche la manualistica in materia.

Senato della Repubblica in prima lettura del disegno di legge governativo sul c.d. “premierato all’italiana”² costituisce una occasione per le autonomie di fornire suggerimenti molto utili al livello “sovrano” di governo della Repubblica su come procedere.

Non poca cosa se pensiamo che lo Stato, in questi anni, ha via via depotenziato l’autonomia regionale, sia con riguardo al proprio assetto organizzativo, sia con riferimento alla potestà normativa (primaria e secondaria) e all’esercizio delle funzioni amministrative. Basti ricordare le norme statali con le quali è stato ridotto il numero dei consiglieri e degli assessori regionali³ e per un periodo di tempo azzerate le giunte nei piccoli Comuni⁴, alla negazione del *nomen iuris* di Parlamento per i consigli regionali⁵ piuttosto che alle previsioni statali che hanno regolato persino i gruppi consiliari o, ancora, negato l’esistenza di un “popolo regionale”⁶ e una organizzazione federale della Repubblica⁷. Insomma, dopo anni in cui lo Stato, suffragato dalla

² Si tratta del disegno di legge costituzionale AS935 presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Meloni e dal Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa Alberto Casellati (novembre 2023) e recante “*Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica*” che era stato preceduto da che AS830 di iniziativa dei senatori Renzi, Paita, Enrico Borghi e altri recante “*Disposizioni per l’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri in Costituzione*” (agosto 2023). Sul tema si rinvia al lavoro di A. POGGI, *Le “virtù” del premierato. Sistema politico e forma di governo in Italia*, Torino, Giappichelli, 2024 e, se si vuole, per una ricostruzione dei passaggi parlamentari ed una prima analisi del testo sia concesso rinviare a A. STERPA, *Premierato all’italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, Milano, Utet, 2024.

³ Cfr. le norme contenute nel decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (“*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*”), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 (poi integrate con il d.l. n. 174 del 2002), sulle quali la Corte costituzionale si è pronunciata nel senso della non illegittimità costituzionale con la sent. n. 198 del 2012.

⁴ Dopo la previsione, in un clima di *spendig review*, si è provveduto alla reintegrazione delle Giunte che, invece, restano cancellate per le Province anche nella loro versione di enti di area vasta eletti con una votazione di secondo grado (legge n. 56 del 2014). Cfr. l’art. 16 del d.l. n. 138/2011 che rendeva il Sindaco unico organo dell’esecutivo per i comuni con meno di 1.000 abitanti.

⁵ La vicenda come noto risale alla sent. n. 106 del 2002 della Corte costituzionale relativa alla Regione Liguria, ma l’indirizzo è confermato nella sent. n. 306 del 2002 per lo Statuto della Regione Marche nella quale si legge “Nella sentenza n. 106 del 2002 questa Corte ha già affermato il divieto, imposto dalla Costituzione ai Consigli regionali, di fregiarsi del nome Parlamento, ponendo in risalto come la peculiare forza connotativa della parola impedisca «ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall’impiego del relativo *nomen*». Non varrebbe a superare la cogenza di tale divieto, desumibile dagli articoli 55 e 121 della Costituzione, la constatazione che la delibera oggi in esame, a differenza di quella che costituì oggetto di scrutinio nella menzionata sentenza n. 106 del 2002, presenti la forma della legge statutaria. Anche gli statuti regionali, infatti, ai sensi dell’articolo 123, primo comma, della Costituzione, sono astretti dal limite della armonia con la Costituzione, che, come questa Corte ha già chiarito (sentenza n. 304 del 2002), lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le Regioni a rispettarne anche lo spirito”.

⁶ Come ha ricordato la Corte costituzionale riguardo al referendum proposto dalla Regione Veneto, “laddove il popolo, in sede di revisione, può intervenire come istanza ultima di decisione e nella sua totalità, esso è evocato dalla legge regionale nella sua parzialità di frazione autonoma insediata in una porzione del territorio nazionale, quasi che nella nostra Costituzione, ai fini della revisione, non esistesse un solo popolo, che dà forma all’unità politica della Nazione e vi fossero invece più popoli” (sent. n. 496 del 2000). Cfr. anche A. MORRONE, *Avanti popolo... regionale!*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2012, pp. 615-618.

⁷ Oltre la sent. citata, la Corte costituzionale si è pronunciata contro l’espressione “popolo sardo” (sent. n. 365 del 2007). Cfr. le riflessioni di O. CHESSA, *La resurrezione della sovranità statale nella sent. n. 367 del 2007*, in *Le Regioni*, 2000 e B. CARAVITA *Il tabù della sovranità e gli “istituti tipici di ordinamenti statuali di tipo federale in radice incompatibili*

Corte costituzionale, ha spiegato (direi imposto) alle Regioni “come fare”, siamo in un momento in cui – al contrario – possono essere le Regioni a suggerire allo Stato “come fare”.

In realtà la situazione in questione è meno sorprendente di quanto potrebbe sembrare. L’esperienza di elezione diretta del Presidente della Giunta (e della Regione) è ormai realtà da quasi un quarto di secolo ossia a partire dalle elezioni regionali del 2000 e riguarda un ente territoriale che – a differenza dei Comuni – è a forte vocazione politico-normativa e dotato di autonomia legislativa. Inoltre ciò avviene, se pensiamo a Lombardia, Lazio e Campania, in enti con popolazioni e PIL che sono superiori o pari a Stati dell’Unione europea⁸. Quanto ai Comuni, l’esperienza dell’elezione diretta introdotta nel 1993 (anche per le Province ma come sappiamo per gli enti di area vasta fu successivamente interrotta⁹), si è sviluppata su scala demografica più ridotta e per enti senza potestà legislativa, ma, come vedremo, senza per questo rinunciare a fornire ulteriori elementi di valutazione utili alle riforme statali¹⁰.

Va detto che queste nostre riflessioni sono possibili in ragione del fatto che, come in un gioco di specchi, parliamo di forme di governo dotate della medesima impostazione di fondo: sono declinazioni della forma parlamentare; ciò vale sia per quella vigente a livello nazionale, per quella proposta dalla riforma costituzionale in discussione in Parlamento per quanto riguarda lo Stato e per quelle già introdotte nel sistema delle autonomie a livello regionale e comunale¹¹.

Certo, con gradi diversi di razionalizzazione, tutti questi meccanismi di definizione dell’indirizzo politico sono caratterizzati dal necessario rapporto fiduciario tra Parlamento-Consiglio da un lato e potere esecutivo dall’altro (Governo, Presidente e Sindaco con le rispettive Giunte). Non è questa la sede per dibattere del tema, ma l’ampia dottrina a seguito delle riforme prima e dell’esperienza regionale e comunale poi (archiviata quella provinciale) è in grande maggioranza posizionata su questa condivisibile tesi¹². Situazione simile per la proposta di riforma costituzionale che, pur con un dibattito ovviamente meno risalente per il testo della riforma ma certamente più ampio per la teoria generale, il premierato in genere e il

con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale” in *federalismi.it*, n. 22 del 2007.

⁸ Che le Regioni costituissero un laboratorio dal quale attingere era prevedibile e, non a caso, l’intelligenza di Giulio Salerno ha fornito, con l’Issirfa, una formale occasione di confronto tra gli studiosi, contribuendo, in questo modo, anche a spostare il dibattito – già politicamente (ma non solo) su posizioni preconcrete tra favorevoli e contrari – sulle questioni di merito della proposta di innovazione costituzionale.

⁹ Cfr., sulla legge n. 56 del 2014 c.d. “Delrio”, cfr. F. FABRIZZI, G. M. SALERNO, a cura di, *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, Jovene, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 2015; L. VANDELLI, *Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014; se si vuole A. STERPA, a cura di, *Il nuovo governo dell’area vasta*, Napoli, Jovene, 2014.

¹⁰ Non a caso Nicola Viceconte parla di “premierato all’italiana” quanto al modello ad elezione diretta comunale (*La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l’autonomia statutaria*, Napoli, Jovene, 2010, pp. 35 e ss.).

¹¹ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973; L. ELIA, *Governo (forma di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1970, ad vocem.

¹² Cfr. N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria...*, cit. e A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010.

“premierato all’italiana” in particolare, si basano su un impianto di tipo parlamentare¹³, pur “a gestione mitigata”¹⁴.

Rinviando ad altra sede per gli approfondimenti, ricordiamo che la proposta di riforma costituzionale – nel testo approvato in prima lettura dal Senato nel giugno 2024 – prevede l’elezione diretta per un mandato di cinque anni del Presidente del Consiglio (che non cambia *nomen*) contestuale alla elezione dei componenti delle due Camere nelle quali, grazie ad un premio, la compagine vincente potrà contare su una adeguata maggioranza (ancora da fissare, in legge elettorale, la percentuale). Se il Presidente eletto viene sfiduciato dal Parlamento si torna al voto. Fin qui le assonanze con le forme delle autonomie sono evidenti, anche se, diversamente da loro, per la proposta nazionale si prevede che continui ad essere il Presidente della Repubblica (su proposta del Premier) a nominare (e anche a revocare) i Ministri e, inoltre, il Governo debba comunque recarsi in Parlamento per ottenere la fiducia iniziale. Come sappiamo, a livello regionale e locale, gli assessori sono nominati e revocati dal Presidente e dal Sindaco e non esiste un voto di fiducia in entrata; voto, quest’ultimo, che al massimo può riguardare le linee programmatiche senza essere qualificabile come una vera e propria mozione di fiducia¹⁵.

Veniamo alle differenze più rilevanti. Mentre a livello sub-statale ogni ipotesi di secondo governo senza il soggetto eletto al vertice dagli elettori è vietata – anche nella formula della “staffetta” proposta dalla Regione Calabria e dichiarata incostituzionale dalla Corte¹⁶ - gli spazi di flessibilità nella proposta all’esame del Parlamento sono più ampi. Come abbiamo detto, infatti, se il Presidente eletto è sfiduciato dal Parlamento oppure si dimette e chiede lo scioglimento, si torna alle elezioni politiche per ricostituire entrambi gli organi statali. Tuttavia, se dopo essersi dimesso non chiede di sciogliere oppure è impedito a proseguire il mandato (o muore ovviamente), il Presidente della Repubblica – tramite le tradizionali consultazioni – può formare un nuovo governo (l’unico per la legislatura) guidato dallo stesso Premier dimissionario o da un parlamentare eletto (non è detto che vi sia rimasto ancora) in maggioranza. In altra sede ho sostenuto che si tratta di elementi di “mitigazione” della rigidità tipica del *simul stabunt, simul cadent* regionale e comunale e tali da disegnare una forma di governo parlamentare iper-razionalizzata (come quella delle autonomie) ma *a gestione mitigata*.

Nonostante le citate (e altre) differenze, ecco dunque il dato che ci permette di gettare lo sguardo dentro il caleidoscopio delle forme di governo italiane: l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo opera nell’ambito di una forma di governo parlamentare (ossia caratterizzata dal

¹³ Per l’adesione alla forma parlamentare del modello, cfr. A. POGGI, *Le “virtù” del premierato...*, cit., e A. STERPA, *Premierato all’italiana...*, cit.; diversamente, ma senza aderire ad alcun modello, Astrid, *Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa*, Paper 94, 2023, p. 25.

¹⁴ Sul tema della riforma, oltre i molteplici contributi disponibili nelle riviste di settore, cfr. A. POGGI, *Le “virtù” del premierato...*, op. cit., A. STERPA, *Premierato all’italiana...*, op. cit.

¹⁵ Come noto, a livello regionale vi è, per la Corte costituzionale, una “consonanza politica” tra Giunta e Consiglio che è pretesa dall’assetto costituzionale che la regola. Cfr. sent. n. 12 del 2006 e le riflessioni di A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla “consonanza politica”. Rigidità della forma di governo regionale e libertà del processo politico*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2006, 90 e ss.

¹⁶ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 2 del 2004 sulla legge statutaria della Regione Calabria che permetteva il subentro alla guida della Giunta e della Regione del Vice-Presidente eletto in coppia con il Presidente.

rapporto di fiducia tra assemblea ed esecutivo) pur molto razionalizzata dalla formula del *simul stabunt, simul cadent* in sede regionale e locale e molto meno in quella oggi all'esame del Parlamento. Nella Repubblica, dunque, continuano e continueranno a convivere tre diverse forme di governo parlamentare.

Le ragioni a sostegno dello sforzo di gettare l'occhio nello strumento - dove in un gioco di riflessi cose simili appaiono ogni volta un po' diverse - non si fermano al dato formale delle norme e alla similitudine degli assetti. Un'ulteriore ragione è costituita dal fatto che nel nostro Paese il sistema dei partiti, per quel che rimane possibile descrivere con questa espressione, opera su scala regionale (salvo eccezioni poco rilevanti o storicamente definite) con l'assetto e le impostazioni metodologiche dei partiti nazionali e ne riproduce, quindi, gran parte delle conseguenti dinamiche istituzionali.

Come ci ha insegnato la dottrina, la forma di governo è data dal combinato delle regole formali e del funzionamento del sistema dei partiti: entrambi gli elementi ci spingono a misurare l'effetto sorpresa del caleidoscopio.

Infine, non possiamo non ricordare che in realtà l'avvio dell'esperienza italiana dell'elezione diretta nelle autonomie (a livello locale prima e regionale poi) è stata resa possibile anche dal clima istituzionale di quella specifica fase della politica nazionale; si discuteva in sede statale, a seguito della "crisi di regime" del 1992, di rifondare il rapporto tra cittadini ed eletti per le cariche politiche in particolare statali, con l'accentuazione del ruolo dei candidati nella competizione elettorale a scapito dei partiti (delegittimati e in crisi) sia attraverso sistemi elettorali maggioritari che con proposte come il "Sindaco d'Italia" (Mario Segni). Tant'è che nel 1994 si svolsero le elezioni politiche con un sistema elettorale ("*Mattarellum*") che prevedeva 2/3 dei seggi assegnati a collegi uninominali maggioritari (a turno unico) e in molti programmi politici¹⁷ o atti parlamentari¹⁸ fu proposto (e in certi casi approvato definitivamente con i tentativi di riforma costituzionale del 2005/6 e del 2016) un rafforzamento del vertice dell'esecutivo¹⁹.

¹⁷ "Il Governo del Primo Ministro. Per ottenere questi risultati appare opportuna nel nostro Paese l'adozione di una forma di governo centrata sulla figura del Primo Ministro investito in seguito al voto di fiducia parlamentare in coerenza con gli orientamenti dell'elettorato. A tal fine è da prevedere, sulla scheda elettorale, l'indicazione - a fianco del candidato del collegio uninominale - del partito o della coalizione alla quale questi aderisce e del candidato premier da essi designato. Secondo i modelli vigenti negli altri Paesi in cui la forma di governo si orienta intorno al Primo Ministro, appare opportuno dare vita ad una convenzione costituzionale secondo la quale un cambiamento di maggioranza di Governo richieda di norma e comunque in tempi brevi lo scioglimento della Camera politica e il ricorso a nuove elezioni. Viceversa resta possibile la sostituzione del Premier all'interno della medesima maggioranza col metodo della sfiducia costruttiva. Ai fini di una maggiore legittimazione democratica per ciò che concerne il sistema elettorale, appare preferibile l'adozione del collegio uninominale maggioritario a doppio turno di tipo francese" (tesi n. 1 per la definizione della piattaforma programmatica de L'Ulivo, 9 dicembre 1995).

¹⁸ Per usare le parole di Cesare Salvi sulla proposta di forma di governo semi-presidenziale in Commissione bicamerale (1997): "tutte le grandi democrazie occidentali funzionano formalmente o di fatto sulla base del principio di leadership personale. È questo un processo che trova le sue giustificazioni non solo nelle esigenze di stabilità e responsabilità dell'esecutivo, ma anche nelle trasformazioni sociali e culturali che hanno modificato o che premono per modificare le vecchie forme della rappresentanza politica".

¹⁹ Il riferimento è ovviamente alla riforma Berlusconi del 2005 respinta dal referendum del 2006 e a quella Renzi-Boschi respinta dal referendum del 2016: entrambe rafforzavano la legittimazione diretta di fatto del potere esecutivo.

Come a dire: abbiamo realizzato e testato a livello sub-statale quelle riforme che non abbiamo avuto la forza politica di realizzare a livello nazionale ed oggi che il tentativo di riforma della Costituzione sembra procedere speditamente, possiamo guardare all'esperienza già svolta per rendere l'innovazione statale meno imprevedibile nei suoi effetti. E meno preoccupante per chi pone in risalto una diversa gamma di rischi, non sempre così giuridicamente rilevanti, come certi toni apocalittici annunciano.

2. Oltre la regolazione costituzionale della forma di governo: “le altre regole” e “gli altri soggetti”

Sono in particolare due gli aspetti, peraltro tra loro ovviamente connessi, per i quali si può guardare all'esperienza locale e regionale e trarne alcuni elementi utili alla valutazione del c.d. “premierato all'italiana” e al completamento del suo assetto di funzionamento.

Il primo di questi riguarda la complessità del sistema delle fonti del diritto che integra il quadro regolatorio principale della forma di governo ed espresso, per le Regioni, nelle norme costituzionali e, per gli enti locali, nella legge statale. Come vedremo, nelle norme di base c'è scritto ben poco (anche se strutturalmente rilevante) e molto è rinviato ad altre fonti scritte del diritto o, addirittura, non è proprio normato e lasciato alla formazione di consuetudini.

Il secondo aspetto, infatti, coinvolge il contributo fornito da una pluralità di soggetti istituzionali (elettori, partiti, altri organi, etc...) che, con il proprio comportamento (anche senza dare vita a prassi, consuetudini e convenzioni e senza adottare decisioni formali) contribuiscono al concreto funzionamento del complessivo sistema di regole²⁰.

Il primo aspetto possiamo definirlo “le altre regole” e il secondo “gli altri soggetti”; ad entrambe dette categorie dobbiamo guardare per capire il concreto atteggiarsi di una forma di governo, come l'esperienza delle autonomie territoriali ci insegna.

Mi preme sottolineare questo aspetto nella misura in cui fin dall'inizio della riflessione, iniziata con l'avvio dell'iter parlamentare della riforma nel 2023, in molti hanno di volta in volta segnalato che in Costituzione la proposta del Governo prevedesse “troppo” o “troppo poco”. Basti pensare che, nella sua versione originaria, essa proponeva di regolare molti aspetti relativi alla formazione del secondo governo proponendo un complesso e inapplicabile vincolo sulle sue politiche che avrebbero dovute essere coerenti con il mandato del primo governo (quello elettorale o quello della mozione di fiducia²¹). Oppure, ancora, rispetto alla proposta approvata dal Consiglio dei Ministri vi era anche chi reputasse (giustamente) eccessivo indicare la percentuale di seggi da garantire alle forze politiche che sostengono il Premier eletto (55%) mentre oggi c'è chi vorrebbe addirittura ingessare il sistema elettorale regolandone gli aspetti più importanti in Costituzione.

Mi limito a ricordare che l'attuale testo costituzionale dedica al Governo appena cinque (scarni) articoli (contro i molti dedicati agli altri organi, *in primis* il Parlamento) e molte delle

²⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano 1970.

²¹ Ho argomentato dette riflessioni in sede di Audizione presso la Prima Commissione del Senato della Repubblica del 28 novembre 2023 e nel convegno organizzato dalla rivista *federalismi.it* presso la Camera dei Deputati il 4 dicembre 2023.

regole che ne completano il funzionamento dipendono da consuetudini (si pensi alle consultazioni che effettua il Presidente della Repubblica, mai citate in Costituzione ma vero fulcro del sistema) piuttosto che dalle previsioni dei regolamenti parlamentari (la sfiducia al singolo ministro legittimata dalla sentenza n. 7 del 1996 della Corte costituzionale o la questione di fiducia ampiamente utilizzata da tutti i Governi) o ancora dalle fonti primarie (si pensi alla legge n. 400 del 1988, ai d.lgs. n. 300 e 303 del 1999 e alla disciplina degli atti normativi del Governo oltre che ai dettagli del rapporto fiduciario). Senza dimenticare ovviamente la legge elettorale e più in generale il “sistema di elezione” con le previsioni inerenti i casi di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità ultronei rispetto a quelli espressi direttamente in Costituzione.

Anche la proposta di riforma deve essere coerente con questo approccio delle madri e dei padri costituenti per il livello nazionale. Ciò non per un tema di forma, ma per una questione davvero di merito. Certo, in passato questo “silenzio costituzionale” faceva leva sul forte ruolo del sistema dei partiti; partiti che oggi, per come erano allora, semplicemente non esistono più²². Nel nuovo schema questo “silenzio” deve essere messo al servizio degli elettori, vero nuovo elemento di legittimazione delle istituzioni repubblicane portando così a termine la transizione dalla “repubblica dei partiti” alla “repubblica dei cittadini”²³.

Scrivere poco in Costituzione consente al sistema di dotarsi della flessibilità utile ad appostare in altre sedi eventuali rimedi e aggiustamenti che impattino sul funzionamento concreto delle istituzioni, fermo restando che in Costituzione permangono plurimi elementi che confermano la centralità del ruolo di indirizzo e controllo del Parlamento da un lato e di garanzia del Presidente della Repubblica oltre che, ovviamente, della Corte costituzionale²⁴.

Se da un lato, dunque, l’impatto dell’elezione diretta del “vertice dell’esecutivo” non è di facile previsione, l’esperienza delle autonomie territoriali (senza dimenticare il funzionamento della forma di governo nazionale vigente nel corso del tempo) permette fin da ora di svolgere alcuni ragionamenti proprio andando oltre il testo costituzionale proposto e guardando ai possibili innesti derivanti dalle altre norme e dal comportamento degli altri soggetti interessati. Non è un caso che, dottrina attenta, ha individuato diverse linee di implementazione della struttura costituzionale della forma di governo da parte delle singole Regioni, sia riequilibrando i caratteri “presidenziali”, sia rafforzandoli²⁵ pur in una forma comunque parlamentare.

Prima di tutto “*le altre norme*” e quanto l’esperienza regionale sulla forma di governo può aiutarci nel ragionamento con riguardo a questo aspetto.

Quando con la legge costituzionale n. 1 del 1999 il Parlamento ha innovato la disciplina regionale della forma di governo e la funzione degli statuti regionali, ha scritto poche norme per gestire la transizione lasciando ad altre fonti il compito di integrarle; in particolare, come

²² Noto ormai a tutti che il sistema dei partiti è oggi attivo in modalità del tutto diverse da quelle del Novecento. Si pensi alla espressione di Pietro Scoppola, la “*repubblica dei partiti*”, con cui ha intitolato il suo libro del 1997 edito da Il Mulino.

²³ Cfr. il volume a cura di Augusto Barbera e Giovanni Guzzetta, *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

²⁴ Ho provato a evidenziarli in A. STERPA, *Premierato all’italiana...cit.*

²⁵ Così F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 83 e ss.

noto, lo Statuto regionale, la legge regionale con riguardo anche alla disciplina del sistema di elezione (nell'ambito della legge quadro statale) oltre che eventuali altre leggi statali legittimate ad intervenire.

L'elezione del Presidente della Regione a suffragio universale e diretto si è realizzata con le seguenti semplici previsioni: all'art. 122 Cost., un comma precisa che *“Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta”*; all'art. 126 Cost., i commi 2 e 3, precisano *“Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio”*. Nonostante le disposizioni transitorie regolassero la materia in attesa dei nuovi statuti regionali (alcuni arrivati a molti anni di distanza), la scelta del legislatore costituzionale fu quella di lasciare ad altre fonti completare il disegno di riforma. Un rinvio in certi casi espresso come negli artt. 122 e 123 Cost. ossia quando lascia alla legge regionale, nel rispetto dei principi fondamentali statali, la regolazione del *“sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale”* e quando rinvia allo Statuto la regolazione dell'organizzazione regionale inclusi referendum e procedure per l'adozione delle fonti del diritto regionale primarie e secondarie.

Sia ben chiaro, è stato un rinvio che ha impegnato molto la dialettica politica interna alle Regioni e quella tra i livelli di governo, connotato da fasi di collaborazione ma anche da conflitti che qui non è il caso di affrontare, ma alla fine il sistema si è assestato e nessuno può negare che non funzioni rispetto allo scopo per cui è stato previsto.

Ciò è accaduto non solo perché le Regioni che hanno provato all'inizio ad allontanarsi sono state punite dagli elettori (Friuli Venezia Giulia) o dalla Corte costituzionale (Calabria, ma anche Abruzzo), ma perché i soggetti politicamente rilevanti hanno svolto un ruolo nella attività di completamento e di invero delle norme.

Non si dimentichi che l'elezione contestuale di organi legislativo e vertice dell'esecutivo e la necessaria garanzia di una maggioranza in Consiglio per il Presidente eletto sono previsti dalla legge statale e declinati (nel Lazio peraltro senza successo visto l'esito elettorale del 2018)²⁶ dalle singole Regioni, senza alcun riferimento espresso in Costituzione, ma solo per pretesa espressa del legislatore nazionale. Secondo l'art. 4 della legge n. 165 del 2004, costituiscono principio fondamentale per la legge elettorale regionale *“a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto”*.

²⁶ A. STERPA, *Come agevolare la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2018, pp. 490-493.

La riforma in corso di esame in Parlamento propone già in Costituzione questi due “vincoli” per la disciplina elettorale ossia maggioranza per chi vince, garanzia delle minoranze e contestualità del voto; nello specifico la proposta del nuovo art. 92, comma 2, Cost. prevede: *“La legge disciplina il sistema per l’elezione delle Camere e del Presidente del Consiglio, assegnando un premio su base nazionale che garantisca una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche”* dopo aver precisato al comma precedente che *“Le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente”*.

Si tratta tuttavia di due vincoli impliciti e connessi in senso funzionale all’elezione diretta del vertice dell’esecutivo: che senso ha eleggere il vertice dell’esecutivo in una forma di governo parlamentare senza potergli assegnare la maggioranza nel Parlamento e come si può raggiungere detto esito senza (almeno) una elezione contestuale? Detti richiami avrebbero potuto non essere presenti in Costituzione e sarebbero comunque stati ritenuti necessari in sede di regolazione del sistema elettorale.

Un altro esempio di questa esigenza di scrivere tutto in Costituzione. Secondo il progetto di riforma costituzionale, *“Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni, per non più di due legislature consecutive, elevate a tre qualora nelle precedenti abbia ricoperto l’incarico per un periodo inferiore a sette anni e sei mesi”*. Proprio come avviene per le Regioni, ma qui a prevederlo è la legge n. 165 del 2004 che, tra i principi fondamentali vincolanti per la Regione, colloca – oltre la durata quinquennale degli organi che la Costituzione rinvia alla legge – la *“previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia”*. Il limite dei mandati (quindi la durata massima dell’organo) per la riforma statale è stato introdotto nel corso dell’esame in Commissione al Senato, ma era certamente la regola di un limite temporale era da ritenersi implicita e avrebbe potuto comunque porla la legge statale.

Credo siano sufficienti detti elementi per comprendere la presenza di una certa tensione a “scrivere tutto” in Costituzione. Suffragata peraltro, questa tendenza, da alcune recenti leggi costituzionali che hanno espresso in Costituzione ciò che già c’era implicitamente ossia ambiente, isole e sport²⁷, piuttosto – come vedremo alla fine di queste riflessioni – dalla legge di attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”. Certo è che nel caso di specie, ossia delle regole sul potere pubblico, si possa anche salutare con favore la scelta del Parlamento di essere così attento ad inserire alcune previsioni costituzionali, quindi rigide, a favore della definizione di limiti espressi e chiari in una forma di governo che, pur parlamentare, rafforza senza dubbio la legittimazione politica e il ruolo istituzionale della maggioranza e del Governo.

A sostegno di questa ampiezza del dettato costituzionale si potrebbe inoltre portare l’argomento che i casi (quello statale e quello regionale) non sarebbero paragonabili o almeno lo sarebbero solamente in parte visto che nel caso delle Regioni una parte della disciplina è di competenza di un altro ente (lo Stato) e dunque non vi sarebbero rischi di “dittatura della

²⁷ Cfr. legge cost. n. 1 del 2022 che ha innovato una serie di previsioni in materia di ambiente, la legge cost. n. 2 del 2002 di modifica dell’art. 119 Cost. per le isole e la legge cost. n. 1 del 2023 di modifica dell’art. 33 Cost. con riferimento allo sport.

maggioranza” come potrebbe invece accadere per lo Stato a seguito della riforma costituzionale in questione.

Alcune di queste riflessioni non sono infondate. Tuttavia le argomentazioni allarmiste appaiono davvero eccessive. Non solo perché alcuni limiti sono stati già espressi, ma perché dette critiche presuppongono l’immaturità dell’intero sistema politico e, soprattutto, dimenticano che *la proposta di riforma costituzionale non cancella il resto della Costituzione*. “Resto” della Carta - Parlamento, Corte costituzionale e Presidente della Repubblica in particolare - che continuerà ad operare per tutelare la funzione tipica delle Costituzioni: dividere il potere e garantire i diritti nel pluralismo.

Pensiamo all’impiego dei decreti-legge divenuti ormai normalità e gestiti in un rapporto tra le due camere che ha istituito un “monocameralismo di fatto” grazie anche all’istituto della questione di fiducia. La Corte costituzionale con la recente pronuncia n. 146 del 2024 ci fornisce degli elementi di valutazione. La decisione costituisce un vero e proprio *vademecum* sui limiti all’impiego del decreto-legge che, per come espresso, lascia ben sperare a favore di un impatto positivo per la loro riduzione con l’entrata in vigore del premierato. Vediamo perché. Il Giudice delle leggi da un lato ricorda che l’istituto del decreto-legge è certamente caratterizzato da “un largo margine di elasticità”, ma anche che vi sono evidenti limiti costituzionali: uno degli elementi sui quali si fondano questi limiti è - questo il passaggio chiave e queste le parole della Corte - il “modo in cui è ripartito il potere di indirizzo politico tra i diversi organi costituzionali”. La Corte ricorda che l’assetto delle fonti del diritto costituisce “una componente essenziale della forma di governo”. Il Governo, che opera con una maggioranza che lo sostiene, è il “propulsore dell’indirizzo politico” nel *continuum* tra esecutivo e Parlamento. Cosa, questa, che chi scrive è convinto che accadrà in modo più stabile con l’approvazione della riforma del “premierato all’italiana” ossia quando varrà ancora di più quanto la Corte precisa oggi: questa funzione di “propulsore” del Governo “non può giustificare lo svuotamento del ruolo politico e legislativo del Parlamento, che resta la sede della rappresentanza della Nazione, in cui le minoranze politiche possono esprimere e promuovere le loro posizioni in un dibattito trasparente, sotto il controllo dell’opinione pubblica”. Sarà più facile dopo la riforma, vista la maggioranza “garantita” al Premier eletto, ampliare il sistema di limiti per cui, come sappiamo, il decreto-legge è tendenzialmente illegittimo se in presenza di un intervento riformatore di ampia portata che sia “destinato a incidere sui tratti qualificanti di una disciplina”; inoltre si rafforzerà l’interpretazione che lo strumento di urgenza è legittimato solo nel caso occorresse “dare risposte normative rapide a situazioni bisognose di essere regolate in modo adatto a fronteggiare le sopravvenute e urgenti necessità” e se non fosse afflitto da disomogeneità con norme non riconducibili ad una unica trama; ossia che non contenga le c.d. “norme intrusive” che producono una frammentazione di regole e un *vulnus* per lo stesso Stato di diritto inteso come “prevedibilità” dell’applicazione delle regole. Si tratta di limiti più facili da applicare, ampliandoli, ad una “maggioranza certa” prevista già in Costituzione.

Passiamo al sistema di elezione che, come sappiamo, la riforma costituzionale non inserisce in Costituzione limitandosi a definire gli obiettivi. Una legge elettorale che non fosse rispettosa delle minoranze politiche e non solo linguistiche (questo il rischio principale da alcuni paventato) potrebbe essere fermata dal Presidente della Repubblica che, peraltro senza più la

controfirma ministeriale, potrebbe ancor più facilmente rinviarla alle Camere anche sulla base della ampia giurisprudenza in materia di sistemi elettorali. Inoltre resterà il ruolo di garanzia della Corte costituzionale che, come sappiamo, è in grado di giudicare le leggi elettorali anche prima della loro applicazione grazie al giudizio di accertamento di un diritto (come è accaduto per l'*Italicum*²⁸). Senza contare che quella legge sarebbe sottoponibile a referendum abrogativo con i nuovi e più facili strumenti tecnologici per la raccolta delle firme e il referendum si terrebbe in una data non più fissata dal Consiglio dei Ministri (magari scelta per rendere più difficile il raggiungimento del *quorum* come accaduto nel passato) ma liberamente scelta dal Presidente della Repubblica visto che la proposta di riforma costituzionale toglie la controfirma ministeriale anche a questo atto del Presidente della Repubblica.

Inoltre, le modalità per raggiungere con il voto contestuale una adeguata maggioranza in Parlamento sono varie e possono sia prendere come spunto i sistemi regionali che inventare soluzioni del tutto nuove. Ricordiamo che vale per la riforma nazionale quello che la Corte ha già detto nella sent. n. 4 del 2010 e ribadito nella sent. n. 193 del 2015, ossia della presenza di un “nesso di complementarità e integrazione tra forma di governo regionale e legge elettorale”, la quale “deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest’ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento sin dal momento della costituzione degli organi della Regione”. Non a caso, ricordiamolo, la Corte costituzionale ha preso atto, riguardo alla forma di governo regionale con elezione diretta e contestuale di Presidente e consiglio, di una necessaria “consonanza politica” quale legittimo presupposto costituzionale teso a condizionare le scelte elettorali (sent. n. 12 del 2006)²⁹.

Nel primo caso, si può replicare l’esperienza di un “premio” di seggi alla maggioranza come il “listino” regionale che fu introdotto come una lista guidata dal Presidente di Regione: un mezzo che intendeva garantire l’accesso al Consiglio della squadra del Presidente ma che è stato presto oggetto di riparto tra i partiti riducendone la portata innovativa che avrebbe potuto avere con candidati c.d. “civici”³⁰. O, ancora, si potrebbe assegnare il premio sulla base dei seggi del proporzionale con voto di preferenza e senza listini; inoltre, si potrebbe prevedere un turno di ballottaggio (come in Regione Toscana se il primo candidato Presidente non supera il 40%) tra i candidati alla guida dell’esecutivo più votati. Ma non solo. Superando una antica e infondata obiezione, si potrebbero assegnare tutti i seggi corrispondenti al numero della maggioranza da garantire al Presidente (240 su 400 alla Camera e 120 su 200 al Senato?) in collegi uninominali di modo che, se il candidato Presidente eletto ha già vinto tutti i seggi, l’opposizione sarà rappresentata dai migliori secondi; se non ha raggiunto la quota saranno eletti come “premio” i migliori secondi arrivati collegati al Presidente³¹.

²⁸ Corte costituzionale, sent. n. 35 del 2017.

²⁹ Cfr. A. BURATTI, *Dal rapporto di fiducia alla “consonanza politica”*...cit.

³⁰ In assenza di una elezione diretta del Presidente, ma con una sua mera indicazione, la legge n. 43 del 1995 (“c.d. *Tatarellum*”) prevedeva un listino regionale con capolista il candidato Presidente che, se eletto, faceva accedere i candidati del listino al Consiglio regionale.

³¹ Ho proposto una soluzione simile a livello regionale in A. STERPA, *Un nuovo sistema elettorale per la Regione Lazio: ipotesi di lavoro*, in *federalismi.it*, 2008.

Veniamo a quello che c'è di altro rispetto al meccanismo di trasformazione di voti in seggi che, opportunamente, non è direttamente previsto dalla riforma in Costituzione e che sarà quindi oggetto delle "altre fonti" che concorreranno alla regolazione dell'impianto istituzionale statale.

La legge statale, proprio seguendo il modello regionale, dovrebbe prevedere una specifica forma di ineleggibilità per il Presidente del Consiglio che abbia già ricoperto l'incarico a seguito di elezione per due volte di seguito o per tre se nei primi due mandati non è stato in carica per più di sette anni e mezzo. Nulla dice la Costituzione sull'ipotesi che egli possa tornare a svolgere il ruolo di Presidente del Consiglio come "secondo Premier", eludendo così il vincolo costituzionale, perché vi accederebbe non come Premier eletto ma a seguito di dimissioni di un altro Presidente del Consiglio eletto. Ovviamente, a parte la concreta difficoltà che si crei una situazione del genere, è chiaro che una norma statale potrebbe proprio prevedere l'ineligibilità del Premier che abbia superato i termini, sia come candidato Presidente che come candidato al Parlamento. Ricordiamo, infatti, che il requisito di parlamentare è necessario per il Presidente del Consiglio che subentra a quello eletto dai cittadini.

Vi è di più. La legge statale potrebbe introdurre una misura, possibile a livello regionale sulla base delle scelte dell'ente ma vigente per tutti i grandi Comuni, relativamente alla incompatibilità del ruolo di membro dell'Assemblea con quello di componente dell'esecutivo. Oggi la legge quadro statale già citata prevede che il principio della "eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale" (art. 3), mentre il d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che per i Comuni con più di 15.000 abitanti detta incompatibilità (art. 64). Si tratta dei Comuni nei quali si prevede il turno di ballottaggio tra i due candidati a Sindaco più votati che non abbiano raggiunto il 50% dei voti e nei quali le liste che sostengono i candidati a Sindaco possono essere molteplici; in questi, la nomina ad assessore fa subentrare in Consiglio il primo dei "non eletti" per quella lista, facendo perdere il titolo di consigliere all'Assessore che, a sua volta, se escluso poi dal Sindaco dalla compagine della Giunta perde ogni carica. Si noti bene, si tratta di una incompatibilità non sempre tollerata dalla politica tanto che, con riguardo al regime di Roma il d. lgs. n. 156 del 2010 introdusse l'istituto della "surroga" poi abrogato dal d. lgs. n. 61 del 2012³².

Si tratta di una misura che tende a rafforzare il potere di controllo dell'Assemblea sull'esecutivo, ben utile in un contesto come quello che è delineato dalla proposta di riforma costituzionale della forma di governo nazionale.

Perché appare utile introdurre per legge l'incompatibilità tra la carica di ministro e sottosegretario con quella di Parlamentare è presto detto. Con la riduzione del numero dei componenti di Senato e Camera, la presenza degli esponenti di governo è spesso necessaria in Aula, rendendo davvero complesso svolgere il proprio ruolo. Inoltre, un organo composto senza esponenti dell'esecutivo sarebbe maggiormente in grado di assumere una posizione di terzietà aumentando la capacità di controllo del Parlamento sul Governo. Certo, si dirà, i sottosegretari non fanno parte dell'esecutivo in senso formale, ma va detto che hanno deleghe in certi casi

³² Si tratta dei decreti legislativi adottati sulla base della legge n. 42 del 2009, sui quali sia concesso rinviare a A. STERPA, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Napoli, Jovene, 2014.

talmente rilevanti, anche quando non siano addirittura vice-Ministri, che è davvero impensabile che votino contro sé stessi. Inoltre, va detto, mentre con la forma di governo vigente che ha una tendenza fortemente assembleare corretta con un verticismo governativo di fatto la “compatibilità” poteva avere un senso, questo senso si perde oggi con la garanzia di una maggioranza nelle Camere a chi diventa Presidente del Consiglio dopo il voto. Resterebbe solo un problema ossia che l’eventuale successore del Premier eletto non sarà, in caso di incompatibilità tra ministro e sottosegretario e Parlamentare, un esponente del precedente Governo. Ma appare a chi scrive un problema di impatto del tutto irrilevante. Un ministro o un sottosegretario lasciato libero dalle incombenze parlamentari potrebbe svolgere meglio la propria funzione di governo. Resta il fatto che ad oggi l’indennità per la carica di Governo è molto bassa rispetto a quella di Parlamentare e quindi occorrerà una norma di legge statale che la adegui all’esclusività dell’incarico, visto che invece sul piano delle gaurentigie i ministri godono già di un regime specifico di responsabilità.

In alcune Regioni il tema è stato sciolto con la stessa legge elettorale oppure con lo Statuto, ma la cosa che va segnalata è che il regime giuridico degli assessori non è eguale a quello dei Consiglieri dal punto di vista delle garanzie. In questo senso la situazione regionale non coincide con quella statale. Solamente i consiglieri “*non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle funzioni*” come prevede l’art. 122 con una formula simile a quella statale³³. Inoltre è stata la legge statale a prevedere, per i consiglieri, il divieto di mandato imperativo che, invece, è sancito direttamente in Costituzione per i Parlamentari³⁴.

Peraltro la legge statale nel 2012 ha eliminato il divario con i Consiglieri per quanto attiene alla loro indennità, avvicinandola di molto³⁵, con ciò divergendo dalla condizione statale.

Resta infine il tema dei regolamenti parlamentari che, per usare una espressione della Corte costituzionale, contengono norme che “inverano” il dettato costituzionale. Non vi è dubbio che sia necessario, dopo l’eventuale entrata in vigore della riforma della Costituzione, che si definisca un insieme di regole assembleari alla luce delle nuove dinamiche della forma di Governo. Penso non solo allo “statuto dell’opposizione” che potrebbe definire ruoli precisi per i gruppi che non votano la fiducia al Governo, ma anche alla possibilità di intervenire su istituti tipici delle dinamiche parlamentari come gestione dei tempi e degli emendamenti. D’altronde ai regolamenti si deve mettere mano anche per meglio gestire l’effetto della riduzione dei parlamentari sui lavori, nonostante le modifiche già avanzate, e non potrà non farsi nella logica di implementare e bilanciare le previsioni costituzionali.

Così, non a caso, è successo in molte Regioni che hanno riscritto l’impianto regolatorio precedente, attestatosi nel passato con una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare solamente di poco corretta con l’indicazione del “*Tatarellum*”. Come noto, sono state introdotte misure tese a razionalizzare il dibattito in Consiglio anche al fine di evitare il

³³ Superata ormai ogni incertezza della Corte costituzionale sull’equiparazione delle formulazioni ex artt. 122 e 68 Cost. nonostante alcune non condivisibili ricostruzioni (come quella di cui alla sent. n. 301 del 2007).

³⁴ L’art. 4, comma 1, della legge n. 165 del 2004 prevede tra i principi fondamentali statali che si impongono alle norme regionali il “*divieto di mandato imperativo*” espresso invece per i Parlamentari direttamente in Costituzione nell’art. 67.

³⁵ Cfr. d.l. n. 174 del 2012, che richiama anche il d.l. n. 138 del 2011, attuato dalle singole Regioni.

potere dell'Aula di "bloccare" di fatto i lavori e costringendo l'esecutivo a "trattare" il via libero dell'Aula sia con i consiglieri di maggioranza che con quelli di opposizione.

Ben potrebbero i regolamenti parlamentari anche aiutare una nuova lettura dell'art. 77 Cost. Come noto, infatti, l'espressione costituzionale che legittima l'adozione del decreto-legge è stata oggetto di diversa esegesi nel tempo fino alla espansione dell'impiego (un vero e proprio "abuso") che è stato solo in parte arginato dalla giurisprudenza costituzionale. Non è difficile immaginare che la Corte costituzionale - proprio alla luce delle nuove previsioni costituzionali che definiscono il rapporto tra Parlamento e Governo guidato da un Premier eletto direttamente dal popolo - possa evidenziare la necessità costituzionale di contingentare l'impiego governativo del decreto-legge³⁶.

Veniamo ora agli "altri soggetti". Anche in questo caso l'esperienza autonoma è interessante.

L'esperienza ci ha insegnato che, anche in presenza della diretta legittimazione degli esecutivi, il sistema partitico a livello regionale e locale (nei piccoli Comuni vi è una sola lista che somma esponenti di forze politiche diverse) è rimasto multipartitico quindi connaturato da elementi di pluralismo. Anzi, a ben vedere, ciò ha permesso l'emersione di liste civiche e partiti territoriali che si sono misurati con un consenso, anche se territorialmente limitato, molto significativo, ma non significativamente traslabile nelle altre competizioni elettorali. In alcuni casi le liste civiche hanno permesso di allargare il consenso assembleare a Presidenti e Sindaci molto popolari³⁷, mentre in altre hanno consentito l'emersione di classe politica e dirigente nuova fuori dai canali dei partiti tradizionali. Si tratta di un risultato che può benissimo svilupparsi anche a livello statale.

Un altro aspetto, al primo collegato, e non indifferente per le nostre riflessioni attiene al permanere di coalizioni a sostegno dei vertici dell'esecutivo. Le ragioni sono varie e in particolare vi è che i partiti nazionali non sopportano più una dinamica congressuale di tipo tradizionale. Al loro interno le minoranze tendono a scindersi per formare altri partiti proprio perché il pluralismo interno presuppone meccanismi di funzionamento oggi scomparsi, salvo le dialettiche tra "gruppi" e "correnti" che emergono in particolare all'atto di scegliere i colleghi sicuri per l'elezione del Parlamento piuttosto che all'atto di assegnare ruoli di governo.

Prescindendo dalle ragioni, il sistema per coalizioni ha prodotto dinamiche e dialettiche limitatrici del potere dei governi regionali e locali perché ha creato all'interno della stessa maggioranza un contraltare al vertice della Giunta in grado di evitare l'accentramento delle cariche incarichi nelle mani di esponenti del partito del Presidente o del Sindaco. Ciò ha comportato, ad esempio, che il vice-Presidente o il vice-Sindaco, piuttosto che il Presidente del Consiglio è generalmente un esponente di un partito diverso da quello di cui fa parte il vertice dell'esecutivo.

Se trasliamo detta esperienza sul piano nazionale è facile affermare che la maggioranza di governo nazionale, pur avendo nelle Camere un numero di seggi tale da garantire la maggioranza assoluta, dovrà tenere conto del pluralismo interno alla compagine di governo

³⁶ Così anche in A. STERPA, *Premierato all'italiana...*, cit.

³⁷ Si pensi alla lista Zaia in Veneto che nelle elezioni del 2020 ha ottenuto il 48% dei voti in costanza di presenza dei partiti nazionali della coalizione che lo sosteneva.

nella distribuzione degli incarichi ossia nella composizione del Consiglio dei Ministri ma anche nella Presidenza delle due Assemblee parlamentari, piuttosto che ancora negli altri incarichi o cariche a disposizione del Parlamento o del Governo.

Volendo dunque semplificare, difficilmente il Presidente della Repubblica sarà espressione dello stesso partito del Presidente del Consiglio *pro tempore*. Cosa, quest'ultima, che invece è accaduta negli anni precedenti. Inoltre continuerà ad accadere, come è successo per tutti i Presidenti della Repubblica, che la stessa assunzione della carica (peraltro con maggioranza di due terzi per i primi sei scrutini e non più come adesso per i primi tre) conferirà al soggetto scelto un *modus agendi* tipico degli organi di garanzia costituzionale.

L'esperienza regionale ha dimostrato insieme a quella comunale l'importanza dell'approvazione della legge di bilancio che, ricordiamolo, a livello nazionale degli ultimi anni è stata trasformata in un atto quasi da ratificare, tanto da sollevare conflitto innanzi alla Corte costituzionale da parte proprio dei parlamentari per la prima volta la strada della Repubblica³⁸.

Infine, va segnalato il funzionamento del meccanismo di "responsabilizzazione" e di valutazione dell'azione degli eletti. Prima di tutto l'esperienza ha dimostrato che, se è pur vero che la rigidità del *simul stabunt, simul cadent* ha in certi casi ingessato la forma di governo regionale e locale mantenendo "governi di agonia" per paura, da parte del Consiglio, del ritorno al voto, va detto che a livello statale questo rischio non c'è. La possibilità di formare un altro Governo rende semplice la sfiducia del precedente più che nei contesti sub-statali.

Inoltre, a livello locale e regionale è sembrato davvero funzionare il meccanismo di valutazione popolare degli eletti: abbiamo avuto casi sia di doppi mandati che di interruzione alla prima esperienza come a voler manifestare che l'elettore si avvale della possibilità di confermare o meno chi ha svolto il primo mandato nella ormai sempre più libera (oltre che volatile) modalità di espressione del voto. Un voto ormai de-ideologizzato e funzionale alla ricerca del migliore assetto di governo.

3. Scrittura e applicazione della Costituzione: la sfida della fiducia istituzionale

Possiamo dunque sostenere che l'esperienza regionale seguita alla legge costituzionale n. 1 del 1999 ci ha dimostrato che non tutto deve essere scritto direttamente in Costituzione al fine di disegnare in maniera completa e adeguata il funzionamento di una forma di governo anche di nuova istituzione.

Nell'economia di queste riflessioni occorre allora chiedersi per quale ragione, se si guarda alla riforma nazionale della forma di governo, vi sia detta tendenza all'iper-normazione, a prescindere dalla fonte del diritto nella quale si realizzi. Per rispondere è utile guardare ad altre esperienze di riforma costituzionale ma anche alle recenti previsioni che danno attuazione ai precetti costituzionali. L'impressione è che vi sia comunque una tendenza a redigere norme ben oltre il necessario, in certi casi per regolare ciò che è addirittura ovvio, perché la conflittualità del clima politico, come accentuata negli ultimi venti anni, ha dispensato da un ruolo

³⁸Cfr. sent. n. 264 e n. 275 del 2019 della Corte costituzionale.

istituzionali molti partiti politici collocandoli in una campagna elettorale permanente inconciliabile con le esigenze di fiducia istituzionale.

Pensiamo al caso più recente, ossia la legge n. 86 del 2024 c.d. “legge Calderoli” che ha dettato previsioni utili all’attuazione dell’art. 116, comma 3, della Cost. in materia di “regionalismo differenziato”. Se andiamo a leggere il testo, possiamo agevolmente riscontrare che l’atto per sue intere parti si limita a richiamare, senza che ve ne sia necessità, norme e principi costituzionali che si applicherebbero all’istituto in questione a prescindere dal dettato della legge. Così, ad esempio, molteplici sono i richiami all’unità nazionale piuttosto che al principio solidaristico³⁹. Ciò vale non solo per i tradizionali articoli che si tende ad inserire nella legge come “cornice” di principio dell’intero intervento normativo. Se guardiamo nel testo, si rintracciano elementi simili anche nelle previsioni che riguardano il merito – ad esempio – dell’intesa tra la Regione e lo Stato. Si pensi, in tal senso, ai richiami ai principi costituzionali relativi all’autonomia finanziaria degli enti territoriali autonomi.

Conferma di tutto ciò si ha anche nella legislazione intervenuta nel corso degli anni sulle autonomie territoriali, come dimostrano sia la legge delega n. 42 del 2009 che la “legge Delrio” sugli enti di area vasta, piuttosto che le norme proposte su Roma Capitale.

Una tendenza che appare confermata dalle due proposte di riforma costituzionale giunte al referendum nel 2006 e nel 2016 i cui testi erano accusati di iper-regolare aspetti come l’*iter legis* piuttosto che il procedimento di formazione del governo.

Il punto, a modesto parere di chi scrive, è che non solo è venuta meno la capacità del sistema dei partiti di fornire una garanzia reciproca nell’inveramento delle norme costituzionali, ma che le forze politiche sono consapevoli della perdita della loro capacità di essere soggetti istituzionali *pleno iure* perché essere tali spesso significa non essere, cosa per molti ben più rilevante, meri soggetti elettorali.

Questo però pretende un atteggiamento diverso sia nella fase finale di approvazione della legge costituzionale di riforma in esame in Parlamento, sia nell’esame della legge elettorale e della normativa di contorno, oltre che delle ipotesi di innovazione dei regolamenti parlamentari. Come è accaduto in molte Regioni nelle quali, la concreta sperimentazione dell’alternanza politica (tranne in Veneto, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana), ha abituato le forze politiche a scrivere insieme, che non significa all’unanimità, le regole del gioco istituzionale.

³⁹ Emblematico in tal senso l’art. 1 della legge che, tra l’altro, precisa “*nel rispetto dell’unità nazionale e al fine di rimuovere discriminazioni e disparità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, nel rispetto altresì dei principi di unità giuridica ed economica, di coesione economica, sociale e territoriale, anche con riferimento all’insularità, nonché dei principi di indivisibilità e autonomia e in attuazione del principio di decentramento amministrativo e per favorire la semplificazione e l’accelerazione delle procedure, la responsabilità, la trasparenza e la distribuzione delle competenze idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all’articolo 118 della Costituzione, nonché del principio solidaristico di cui agli articoli 2 e 5 della Costituzione*”.