

NICOLA VICECONTE*

“Neoparlamentare” ma non troppo! Riflessioni sul cd. “premierato” alla luce dell’esperienza regionale**

ABSTRACT (EN): The presentation of Bill AS no. 935 to the Senate of the Republic (recently approved) has once again placed the issue of the direct election of the President of the Council of Ministers at the center of the political agenda. This is related to the "neoparliamentary" model that clearly inspired the form of regional government provided for following constitutional law no. 1 of 1999. This form of government, in addition to the direct election of the head of the Executive, provides the application of the “*simul stabunt...simul cadent*” principle, according to which the resignation of the President, as well as the approval of a motion of no confidence against them, necessitates new elections for the elective assembly as well.

The regional experience shows how the performance of this form of government is strongly conditioned by numerous factors, such as the electoral law, the political system, and the powers of the Executive and the elective Assembly. These elements mean that the hegemony of the head of the Executive is not necessarily a foregone conclusion of the introduction of such a form of government, especially if it is accompanied by additional tools to rebalance the role of the President of the Council of Ministers.

The constitutional revision bill, which presents some deviations from the neoparliamentary model, is rather lacking in this aspect. However, some adjustments that could be introduced during the parliamentary discussion would allow for the creation of a system that is at least balanced.

ABSTRACT (IT): La presentazione (e recente approvazione in prima deliberazione) al Senato della Repubblica del disegno di legge AS n. 935 ha posto nuovamente al centro dell’agenda politica il tema dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, riconducibile a quel modello “neoparlamentare” che ha chiaramente ispirato la forma di governo regionale prevista in seguito alla legge cost. n. 1 del 1999. Forma di governo che, oltre all’elezione diretta del vertice dell’Esecutivo, prevede l’applicazione del principio “*simul stabunt...simul cadent*”, in forza del quale le dimissioni del Presidente, così come l’approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti, comportano il necessario ricorso a nuove elezioni anche per l’assemblea elettiva.

Proprio l’esperienza regionale mostra come il rendimento di siffatta forma di governo sia fortemente condizionato da numerosi fattori, quali la legge elettorale, il sistema politico e le attribuzioni dell’Esecutivo e dell’Assemblea elettiva. Elementi in forza dei quali l’egemonia del vertice dell’Esecutivo non costituisce necessariamente un esito scontato dell’introduzione di tale forma di governo, ove la stessa sia accompagnata da ulteriori strumenti di riequilibrio del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il d.d.l. di revisione costituzionale, che presenta tra l’altro talune deroghe al modello neoparlamentare, risulta piuttosto lacunoso su tali aspetti, ma alcuni correttivi, che potrebbero essere introdotti in sede di discussione parlamentare, potrebbero consentire la realizzazione di un sistema perlomeno non squilibrato.

* Ricercatore in diritto pubblico – Università degli Studi della Tuscia.

** Articolo sottoposto a referaggio.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo: i modelli teorici. – 3. Il “premierato” regionale nel disegno costituzionale: “neoparlamentare...senza deroghe”. – 4. Il rendimento della forma di governo regionale tra “spinta” monocratica e “resistenza” consiliare. – 5. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri nel disegno di legge costituzionale AS n. 935: “neoparlamentare...ma non troppo”. – 6. Quali possibili equilibri per un “premierato sostenibile”?

1. Premessa

La presentazione al Senato della Repubblica del disegno di legge “Modifiche alla parte seconda della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica” (AS n. 935), recentemente approvato dall'Aula del Senato della Repubblica il 18 giugno 2024, ha posto nuovamente al centro del dibattito politico le riforme istituzionali¹.

Si tratta di un tema che da circa quarant'anni periodicamente si ripresenta nell'agenda politica², specie sotto il profilo del rafforzamento dell'Esecutivo, al fine di superare quella nota instabilità che ha da sempre caratterizzato i Governi repubblicani; instabilità ulteriormente acuitasi nelle ultime legislature, anche in virtù di una profonda crisi dello stesso sistema politico e partitico.

Va precisato che il dibattito sulle riforme istituzionali appare spesso viziato da due equivoci.

In primo luogo, le proposte di revisione costituzionale succedutesi nel corso delle legislature celano una debolezza delle forze politiche, incapaci di riformarsi e di porre un freno alla frammentazione, chiedendo all'ingegneria costituzionale di realizzare quella stabilità che in altri ordinamenti è il frutto del contesto politico e del sistema elettorale, oltre che di convenzioni e prassi, più che delle regole costituzionali.

In secondo luogo, risulta perlomeno superficiale qualificare la forma di governo italiana eccessivamente sbilanciata sul ruolo del Parlamento, con un Governo debole e ostaggio di fluide maggioranze parlamentari. Come si avrà modo di sottolineare, infatti, il sistema costituzionale italiano è caratterizzato sì da una forte instabilità degli Esecutivi, ma ciò è dovuto soprattutto alla frammentazione politica e all'assenza di chiare regole e convenzioni nella formazione delle maggioranze, anche in virtù delle varie leggi elettorali che si sono succedute. Il Governo, inoltre, è titolare di poteri in grado d'incidere, e finanche comprimere, l'attività parlamentare, che non sempre trovano un corrispettivo in ordinamenti costituzionali caratterizzati da governi più stabili. Si pensi, *in primis*, al decreto-legge, divenuto sempre più uno strumento ordinario d'intervento del Governo sulla legislazione, o all'istituto della questione di fiducia, spesso associato all'uso dei cd. “maxiemendamenti”, il cui sempre maggior utilizzo, se non abuso, ha

¹ Per una recente riflessione sulla riforma costituzionale vedi A. STERPA, *Premierato all'italiana. Le ragioni e i limiti di una riforma costituzionale*, UTET, Torino, 2024, p. 89 ss.

² Per una rassegna sulle origini del dibattito sulla riforma costituzionale possono vedersi G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, Il Mulino, Bologna, 1980; C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 1993; F. TERESI, *La strategia delle riforme in Italia tra governabilità, partecipazione e trasparenza*, Giappichelli, Torino, 1994.

trovato freni assai deboli nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Il Parlamento, pertanto, non risulta così forte, poiché da tempo è evidente anzi la sua debolezza nello svolgimento delle proprie funzioni, in particolare di quella legislativa. Ciò, salvo che non si voglia ritenere la forza del Parlamento direttamente proporzionale alla capacità di determinare di frequente le dimissioni del Governo, la qual cosa appare però perlomeno singolare.

I tentativi di riforma costituzionale volti a dare maggiore stabilità all'Esecutivo dovrebbero quindi tener conto non solo dei meccanismi di entrata in carica e cessazione del Governo, ma delle varie regole che rendono il sistema equilibrato. Le modifiche costituzionali molto limitate, in tal senso, sebbene spesso ritenute di minor impatto sull'ordinamento, possono essere invece le più squilibrate, proprio perché prive di quella visione d'insieme che dovrebbe caratterizzare ogni tentativo di riforma costituzionale della forma di Governo.

Ciò precisato, non c'è dubbio che l'obiettivo di avere governi più stabili in un sistema riformato costituisca senz'altro uno scopo nobile; scopo che potrebbe essere realizzato in diversi modi, partendo da riforme legislative sul sistema elettorale, da modifiche dei regolamenti parlamentari, sino a revisioni costituzionali più o meno lontane dal sistema parlamentare. In questa sede, nondimeno, non si vogliono analizzare le possibili alternative nel percorso di riforma costituzionale, bensì provare a valutare se l'ipotesi dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri possa essere disciplinata in modo da evitare squilibri tra i poteri e se il d.d.l. di revisione costituzionale attualmente in discussione risponda a tale esigenza.

Sotto tale profilo, l'esperienza delle Regioni italiane, ove si è prevista appunto tale tipologia di elezione, risulta illuminante, mostrando come la stabilità sia derivata più da altri fattori che dalla legittimazione democratica del Presidente della Regione, nonché che il rendimento della forma di governo sia stato parzialmente diverso da quello ipotizzabile, cioè con un Presidente forte ed egemone nel sistema politico regionale; ciò in virtù di taluni elementi di riequilibrio che possono consentire di valutare quale sia, appunto, il possibile rendimento di una riforma ispirata ai modelli a elezione diretta degli Esecutivi.

2. L'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo: i modelli teorici

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri quale strumento per garantire la stabilità dell'Esecutivo trova il suo modello teorico nella cd. forma di governo "neoparlamentare", teorizzata dalla dottrina francese della IV^a Repubblica, in particolare da Maurice Duverger e dal Club Jean Moulin³, e poi rielaborata in Italia negli anni ottanta del secolo scorso, specie dal cd. "Gruppo di Milano"⁴.

³ Di cui si vedano: CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le citoyen*, Le Seuil, Paris, 1961, trad. it. *Lo Stato e il cittadino*, Edizioni di comunità, Milano, 1963; M. DUVERGER, *Démain la République*, Julliard, Paris, 1958; trad. it., *La Repubblica tradita*, Edizioni di comunità, Milano, 1960; M. DUVERGER, *La VI République et le régime présidentiel*, Librairie Athème Fayard, Paris, 1961, trad. it. *La Sesta Repubblica e il regime presidenziale*, Edizioni di comunità, Milano, 1962.

⁴ In particolare, vedi A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Editori riuniti, Roma, 1991; S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983; S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il "governo di legislatura"*, Giuffrè, Milano, 1984.

Il modello si caratterizza per taluni elementi fondamentali quali: l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri e del Parlamento; l'assenza di un voto preventivo di fiducia sul Governo; il potere di nomina e revoca dei ministri attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri; il ruolo di rappresentanza e garanzia del Capo dello Stato; la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento, potendo quest'ultimo votare una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri; l'applicazione del cd. principio "simul stabunt simul cadent", in forza del quale l'approvazione di una mozione di sfiducia, così come le dimissioni (o la morte e l'impedimento permanente) del Presidente del Consiglio dei ministri comportano la cessazione anticipata della legislatura.

Tale forma di governo, pertanto, pur mantenendo taluni elementi della forma di governo parlamentare, introduce l'"anomalia" di un Governo "eletto" dal popolo (nella specie il Presidente del Consiglio dei ministri), con l'obiettivo realizzare attraverso una fortissima razionalizzazione – impedendosi mutamenti del vertice dell'Esecutivo senza il ricorso a nuove elezioni – quella stabilità propria di altri ordinamenti, in particolare di quello britannico. L'obiettivo, infatti, è quello di realizzare una "democrazia immediata", ove la scelta degli elettori non determini solo la composizione del Parlamento, ma verta anche sul Governo. In tal modo, pertanto, si garantirebbe quel "governo di legislatura" che caratterizza le democrazie più avanzate, ove le crisi di governo in corso di legislatura costituiscono un evento eccezionale, come in particolare avviene appunto nella forma di governo parlamentare britannica, da sempre ritenuta un modello di stabilità⁵.

In realtà, a ben vedere, nel sistema britannico vi è una sovrapposizione tra la carica di Primo ministro e la *leadership* del partito di maggioranza alla Camera dei Comuni; in tal modo, le elezioni per il Parlamento finiscono per riguardare anche il Governo, poiché il voto per il partito che vince le elezioni si traduce in voto per il suo *leader*, che diventa appunto Primo ministro. La presenza di un sistema tendenzialmente bipartitico consente inoltre la formazione di maggioranze governative solide e coese, con la conseguente realizzazione, appunto, del "governo di legislatura", poiché le crisi di governo nascono solo quando vi sono crisi all'interno del partito di maggioranza. Lo stesso potere di scioglimento anticipato del Parlamento, che una *Convention of Constitution* attribuisce al Primo ministro, sancisce essenzialmente il diritto per la maggioranza di scegliere il momento migliore per ripresentarsi al giudizio dell'elettorato, non costituendo lo scioglimento anticipato un usuale mezzo di risoluzione delle crisi di governo⁶. Tale decisione è infatti generalmente presa dal Primo ministro con l'assenso del *Cabinet* e della maggioranza che lo sostiene e non contro un Parlamento che osteggia la politica governativa. E non si dimentichi il ruolo forte dell'opposizione, che svolge una vera e propria funzione costituzionale, ulteriormente rafforzata dal ricordato assetto bipartitico⁷.

⁵ Sulla forma di governo britannica, tra i tanti, vedi G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2022, p. 623 ss.; L. ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 645 ss.; C. MORTATI, *Le forme di governo. Lezioni*, Cedam, Padova, 1973, p. 164 ss.; G. U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo (I-Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, XIV, Treccani, Roma, 1989 p. 18 ss.

⁶ Così O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2004, p. 30 ss.

⁷ Sul tema, di recente, P. L. PETRILLO, *L'opposizione parlamentare quale condizione essenziale del premierato*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2024, p. 71 ss.

In ciò consiste quindi il cd. “premierato”, ossia un sistema parlamentare a prevalenza del Governo, che è il frutto di una lenta e progressiva evoluzione, che ha portato ad una sostanziale scelta del Primo ministro da parte degli elettori e alla struttura del governo di legislatura⁸.

L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, invece, punta a realizzare itali obietti attraverso l'ingegneria costituzionale, in ordinamenti ove non si riesce a ottenere quella solidità del sistema politico propria dell'ordinamento britannico, con una riforma della forma di governo ritenuta più idonea a dare stabilità senza allontanarsi troppo dal sistema parlamentare, come avverrebbe nell'ipotesi di elezione diretta del Presidente della Repubblica. Tuttavia, tale forma di governo non ha avuto particolare fortuna, avendo trovato applicazione sino a oggi solo nello Stato d'Israele tra il 1992 e il 2001, peraltro senza recepire taluni elementi fondamentali del modello teorico, a cominciare dalla mancata contestualità dell'elezione del Primo ministro e del Parlamento⁹.

Una più fedele applicazione del “neoparlamentarismo”, invece, ha ispirato gli interventi di riforma che hanno caratterizzato l'ordinamento italiano nel corso degli anni novanta del secolo scorso in riferimento all'organizzazione degli enti locali e delle Regioni. Così, con la l. n. 81 del 1993 si è dapprima introdotta l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle Province, mentre la l. cost. n. 1 del 1999 ha previsto l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale quale forma di governo standard per le Regioni. In tal senso, pur se con la fondamentale distinzione dovuta all'assenza nelle Regioni di un organo equiparabile al Presidente della Repubblica, la forma di governo regionale costituisce, come si vedrà, la più fedele attuazione della forma di governo neoparlamentare.

Proprio l'esperienza delle autonomie territoriali, ove l'introduzione dell'elezione diretta del vertice degli esecutivi ha senz'altro determinato una maggiore stabilità delle Giunte, ha esercitato un certo fascino su parte del mondo politico, facendo ritenere quale naturale evoluzione l'applicazione di tale modello alla forma di governo nazionale, secondo quell'espressione, ben poco felice, di “sindaco d'Italia”, tanto da far parlare di una *forma di governo della transizione italiana*¹⁰.

Tuttavia, a differenza degli enti locali e delle Regioni, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri suscita maggiori preoccupazioni¹¹, sia sotto il profilo del rapporto tra gli

⁸ Così E. CHELI, *Il governo del Primo ministro*, in T. E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, cit., p. 3

⁹ Per una ricostruzione dell'esperienza israeliana possono vedersi F. CLEMENTI, *L'elezione diretta del primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000, p. 581 ss.; ID., *Il governo del primo ministro da Londra (via Parigi) a Roma, possibilmente senza passare per Tel Aviv*, in S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 287 ss.; R. TONIATTI, *Una forma di governo parlamentare iperrazionalizzata: la soluzione dell'elezione diretta del Primo ministro in Israele*, in L. MEZZETTI, V. PIERGIGLI (a cura di), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 121 ss.; S. BALDIN, *La forma di governo dello Stato d'Israele*, in L. PEGORARO, A. RINELLA (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 2002, p. 283 ss.; F. RESCIGNO, *Scritti sul sistema istituzionale israeliano*, Maggioli, Rimini, 1996.

¹⁰ Così C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 179 ss.

¹¹ Tra i lavori più recenti, in senso critico, A. ALGOSTINO, *Premierato... purché capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolticizzata*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2023, p. 120 ss.; G. AZZARITI, *Appunto per l'audizione innanzi alla I Commissione – Affari costituzionali del Senato della Repubblica del 5 dicembre 2023 sull'elezione*

organi costituzionali, in particolare in virtù della riduzione dei poteri del Presidente della Repubblica, sia sul piano della stessa legittimazione democratica del vertice dell'Esecutivo, che rischierebbe di rafforzarne troppo il ruolo, nei confronti tanto del Parlamento, quanto dello stesso Governo inteso nella sua collegialità.

Si tratta di preoccupazioni senz'altro legittime, che pongono il problema di come l'eventuale introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio possa essere bilanciata da ulteriori modifiche costituzionali. Nondimeno, l'esperienza regionale consente di affermare che il rendimento della forma di governo neoparlamentare è influenzato, più di quanto si tenda a considerare, da ulteriori fattori, a cominciare dalla legge elettorale e dal sistema politico, tali da far ritenere che esista uno spazio per attuare un sistema a elezione diretta del vertice dell'Esecutivo perlomeno in modo non squilibrato.

3. Il “premierato” regionale nel disegno costituzionale: “neoparlamentare...senza deroghe”

Com'è noto, in seguito alla l. cost. n. 1 del 1999, l'art. 123 Cost. attribuisce agli statuti regionali ordinari la disciplina della forma di governo della Regione (mentre per le regioni speciali spetta a leggi rinforzate ai sensi della l. cost. n. 2 del 2001), fissando però alcuni limiti all'autonomia regionale¹².

Nella specie, l'art. 122, ultimo comma, Cost. fornisce un'indicazione preferenziale per la forma di governo a elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (cd. “forma di governo standard”), che può però essere derogata dagli statuti, nel rispetto di alcuni punti fermi. In primo luogo, l'art. 126 Cost. stabilisce che in ogni caso debba essere prevista la facoltà per il Consiglio regionale di esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente, con mozione motivata, facendo escludere l'ipotesi di forme di governo più propriamente presidenziali. In caso di scelta dell'elezione diretta del Presidente, inoltre, trova necessaria applicazione il già ricordato principio *simul stabunt simul cadent*; dunque, l'approvazione di una mozione di sfiducia, così come le dimissioni volontarie, la rimozione, la morte o l'impedimento permanente del Presidente comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. Infine, al Presidente eletto direttamente spetta il potere di nomina e revoca degli altri componenti della Giunta.

diretta del Presidente del Consiglio dei ministri (ddl nn.935 e 830), in *Diritto pubblico europeo-Rassegna on line*, n. 2, 2023, p. 90 ss.; M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 28 ss.; A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2023, p. 296 ss.; F. PASTORE, *Stravolgimento della forma di governo parlamentare italiana nel ddl costituzionale, a.s. n. 935 della XIX legislatura: la proposta di concentrazione del potere nelle mani del capo presentata sotto le mentite spoglie di un “premierato”*, in *Diritto pubblico europeo -Rassegna on line*, n. 2, 2023, p. 36 ss.; B. PEZZINI, *L'introduzione del premierato nel sistema costituzionale italiano*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 61 ss.

¹² Sulla forma di governo regionale, tra i tanti, vedi A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli, 2010; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, Giuffrè, Milano, 2010; N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare: la via futura delle assemblee legislative regionali*, Giuffrè, Milano, 2010; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Aracne, Roma, 2010; N. VICECONTE, *La forma di governo nelle Regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Jovene, Napoli, 2010.

Va poi ricordato che l'art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 prevedeva altresì una forma di governo transitoria, applicabile sino all'entrata in vigore dei nuovi statuti regionali, modellata sulla forma di governo standard, rinviando alla disciplina elettorale prevista con legge statale (l. n. 108 del 1968, come modificata dalla l. n. 43 del 1995), che assicurava lo stabile collegamento tra un candidato Presidente e le liste elettorali, attribuendo un premio di maggioranza alla coalizione collegata al Presidente eletto.

Per le Regioni, pertanto, le strade percorribili sembravano essenzialmente due: o optare per un sistema a elezione diretta del Presidente della Giunta regionale, oppure tornare a una forma di governo più propriamente parlamentare.

In una prima fase della seconda stagione statutaria, talune Regioni hanno tentato di ampliare tali opzioni, in particolare cercando di "mitigare" il meccanismo del *simul... simul*, pur mantenendo l'elezione diretta del Presidente. Sul punto, però, la giurisprudenza costituzionale¹³, dopo aver precisato che tale meccanismo non può essere derogato neanche prevedendo la successione del Vicepresidente in caso di morte o impedimento permanente del Presidente (sentenza n. 304 del 2002), ha chiarito altresì come il concetto di "elezione diretta" vada inteso secondo un criterio sostanziale, comprendendo anche sistemi di elezione consiliare in cui il vincolo del voto elettorale sia tale da non lasciare diverse possibilità di scelta all'assemblea elettiva (sentenza n. 2 del 2004¹⁴), con la conseguente soggezione anche per tali forme di governo ai limiti previsti per quella standard (era il caso della forma di governo originariamente prevista dallo statuto della Calabria, che stabiliva un'elezione consiliare sulla base dei risultati elettorali, con possibilità di eleggere il Vicepresidente in caso di sfiducia al Presidente). Inoltre, l'elezione contestuale del Presidente della Regione e del Consiglio regionale deve far presumere, almeno nella fase iniziale, una "consonanza politica" tra i due organi, che può essere superata solo con l'approvazione di una mozione di sfiducia, con la conseguente inammissibilità di una votazione preventiva di fiducia verso il Presidente direttamente eletto (sentenza n. 12 del 2006¹⁵). Infine, il circuito fiduciario intercorre solo tra Consiglio regionale e Presidente, impedendosi l'introduzione in statuto di mozioni di sfiducia nei confronti degli assessori, i quali, in virtù del potere presidenziale di nomina e revoca, rispondono solo al Presidente.

¹³ Per una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale vedi S. CATALANO, *Giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2020, 991 ss.

¹⁴ A commento vedi E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 2/3, 2004, p. 467 ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali, nota a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 2*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 909 ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 920 ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra "chiusure" del giudice costituzionale, "incertezze" degli statuenti regionali e "serrato" confronto della dottrina)*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 2/3, 2004, p. 343 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 435 ss.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i paletti della Consulta (e una riflessione finale)*, in *Le istituzioni del federalismo* nn. 2/3, 2004, p. 377 ss.; M. VOLPI, *Forma di governo regionale: quel che resta dell'autonomia statutaria*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 2/3, 2004, p. 399 ss.

¹⁵ A commento si vedano S. MANGIAMELI, *Lo Statuto della regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale, nota alla sentenza n. 12 del 2006*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006, p. 778 ss.; A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Nuove autonomie*, 2006, p. 535 ss.

Ne deriva, in conclusione, che in caso di adozione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale s'impone "in blocco" il modello previsto in via transitoria, consentendosi l'introduzione di pochi elementi di flessibilizzazione.

In virtù del fatto che la forma di governo transitoria aveva già trovato applicazione nelle elezioni regionali del 2000, nonché anche alla luce dell'esperienza dell'elezione diretta negli enti locali, risultava politicamente difficile tornare a una elezione puramente consiliare. Non a caso, nell'unica Regione dove si era prevista un'elezione indiretta del Presidente della Giunta regionale, il Friuli-Venezia Giulia, il *referendum* ha respinto la scelta del Consiglio regionale. Da ciò è derivato che tutte le Regioni, salvo rarissime eccezioni (Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano), hanno adottato quale forma di governo quella neoparlamentare, nonostante le rigidità imposte dalla Costituzione¹⁶.

4. Il rendimento della forma di governo regionale tra "spinta" monocratica e "resistenza" consiliare

L'impianto costituzionale previsto per la forma di governo regionale, rafforzando notevolmente la figura del Presidente della Giunta regionale, ha fatto pensare a un ruolo egemone di quest'ultimo, con un Consiglio regionale ridotto mero "*consilium principis*", privato della capacità di determinare l'indirizzo politico regionale, potendo al più ostacolare l'azione presidenziale, secondo quell'"equilibrio del terrore" imposto dal *simul...simul*¹⁷, che rende la sfiducia una possibilità meramente teorica, comportando anche lo scioglimento dello stesso Consiglio regionale.

Tuttavia, seppur rafforzate e più stabili, dal punto di vista dei poteri loro attribuiti, i Presidenti e le Giunte regionali si presentano meno forti del Governo nazionale.

Si pensi, in primo luogo, al fatto che la Giunta regionale è priva di uno strumento quale il decreto-legge, il cui uso sempre più frequente ha fortemente ridimensionato il ruolo del Parlamento nell'ambito del procedimento legislativo, pur in un sistema in cui è il Parlamento a determinare la formazione del Governo.

In secondo luogo, si consideri l'istituto della questione di fiducia, sempre più usato dal Governo e che produce il risultato di comprimere il dibattito legislativo, specie quando la fiducia è posta su interi provvedimenti o sui cd. "maxiemendamenti". Nelle Regioni, infatti, la questione di fiducia – da parte della dottrina ritenuta inopportuna per la forma di governo ad elezione diretta del Presidente¹⁸, se non addirittura in contrasto con l'art. 126 Cost.¹⁹ – trova scarsa previsione (riscontrandosi solo negli statuti della Calabria, della Campania, del Friuli-Venezia Giulia e della Liguria) e ancor più rara applicazione. Inoltre, la stessa è sovente

¹⁶ Sull'omogeneità delle scelte regionali vedi G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 1133 ss.

¹⁷ Così G. SILVESTRI, *Nuovi statuti e nuova forma di governo delle regioni*, in *Quaderni dell'Associazione di Studi e Ricerche parlamentari*, n. 12, 2001, p. 126.

¹⁸ In tal senso A. D'ANDREA, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti e le scelte organizzative delle Regioni dopo la modifica dell'art. 123 Cost.*, in *federalismi.it*, n. 15, 2007.

¹⁹ Così 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*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 117.

accompagnata da alcuni limiti, ad esempio richiedendo l'assenso della Giunta (Calabria), o circoscrivendo le leggi e gli atti su cui la fiducia può essere posta (Friuli-Venezia Giulia, Liguria)²⁰.

Va poi considerato che, sebbene alla Giunta regionale siano tendenzialmente attribuite dagli statuti la maggioranza delle funzioni amministrative, vi sono competenze amministrative consiliari particolarmente rilevanti, come l'adozione degli atti di programmazione e dei piani. Ripartita tra Consiglio regionale, Giunta e Presidente, inoltre, è la potestà in materia di nomine, anche se si registrano tendenze contrastanti nel privilegiare uno degli organi. Residua poi, in vario modo, anche una potestà regolamentare in capo al Consiglio, almeno nell'ambito della potestà delegata dallo Stato.

Certo, in un sistema che sostanzialmente priva il Consiglio regionale della scelta della Giunta, il ruolo dello stesso avrebbe dovuto essere ripensato soprattutto per la funzione legislativa e per quella di controllo, secondo un'ottica più di tipo presidenziale, specie per quanto concerne il ruolo dell'opposizione.

Profili su cui le ombre superano le luci.

Sul piano dei controlli, infatti, le garanzie delle opposizioni sono tendenzialmente ancorate a logiche non particolarmente innovative, quali la presidenza di talune commissioni e gli spazi nella programmazione dei lavori, ben lontano da quell'idea di "statuti delle opposizioni" di britannica ispirazione²¹. Anche i tentativi più innovativi, quale ad esempio il portavoce dell'opposizione in Toscana, è divenuta una ipotesi solo eventuale (anche per un evidente mutamento del sistema politico).

Maggiore attenzione ci si aspettava, inoltre, per la disciplina degli strumenti conoscitivi dei Consigli regionali²², specie per la verifica sull'attuazione delle leggi e più in generale sulle politiche governative, attraverso l'accesso anche a quelli che sono definiti strumenti "mediati" di conoscenza²³, cioè quell'insieme di mezzi, propri ad esempio del sistema statunitense, posti a servizio delle assemblee al fine di una corretta valutazione dell'attuazione delle leggi e delle politiche giuntali. Non mancano, tuttavia, alcune previsioni relative al monitoraggio sull'attuazione delle leggi, sia in via preventiva, dando al legislatore elementi per valutare il possibile impatto delle norme, sia in via successiva, attraverso il monitoraggio dell'efficacia e dei risultati delle scelte legislative. La funzione di effettuare tale monitoraggio spetta, per il

²⁰ Per una disamina dell'istituto della questione di fiducia negli ordinamenti regionali vedi: D. BUTTURINI, *Osservazioni sulla valenza della questione di fiducia regionale in alcune disposizioni statutarie*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2020, 1097 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La questione di fiducia negli ordinamenti regionali*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2015, 1 ss.

²¹ Sul tema vedi A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, cit., p. 174 ss.; S. CATALANO, *La presunzione di consonanza: esecutivo e consiglio nelle regioni a statuto ordinario*, cit., p. 273 ss.; P. L. 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*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 91 ss.; M. RUBECHI, *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, cit., p. 234 ss.

²² Sul punto si veda G. PITRUZZELLA, *Le assemblee legislative nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, nn. 2-3, 2002, p. 303.

²³ Per una panoramica vedi A. MARTINI, F. ROSA, M. SISTI, *Strutture di monitoraggio e valutazione delle politiche a servizio delle assemblee regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1, 2001, p. 210 ss.

Consiglio regionale, alle commissioni permanenti, nonché a eventuali organi *ad hoc* o ad apposite commissioni con funzioni di controllo.

Un qualche interesse presentano anche talune disposizioni recanti più precisi istituti tesi a garantire qualità, chiarezza e coerenza dei testi normativi (cd. strumenti di *drafting* legislativo), benché secondo procedure comunque da individuare mediante il regolamento consiliare. Il ruolo di monitoraggio sulla qualità della normazione è generalmente attribuito alle commissioni, ma in alcune realtà regionali intervengono anche organi specifici (come il comitato per la legislazione).

Sebbene si tratti di previsioni insufficienti e che certo non denotano una consapevole *revolutio* culturale dei Consigli regionali²⁴, è interessante notare come, se si guarda alle leggi approvate nelle Regioni, il rapporto tra progetti di legge della Giunta e progetti di legge consiliari sia meno “sbilanciato” che a livello nazionale (circa 60-40 per cento nella media delle Regioni contro 80-20 per cento nel rapporto tra leggi che nascono da una proposta governativa e da una parlamentare)²⁵. In alcune Regioni (Calabria, ad esempio) prevalgono anzi le leggi di iniziativa consiliare. E non è secondario il numero di emendamenti ai disegni di legge della Giunta approvati²⁶.

In un certo senso, un bilanciamento al ruolo del Presidente della Giunta regionale, sebbene non sia stato il frutto di una matura riflessione sul ruolo delle assemblee nella forma di governo neoparlamentare, è derivato dal sistema politico regionale, tuttora assai frammentato, anche grazie a una disciplina dei gruppi consiliari che, pur fissando in via di principio una soglia minima di componenti per ciascun gruppo, consente sovente la costituzione di gruppi composti da un solo consigliere, anzi notevolmente aumentati in seguito al “taglio dei consiglieri regionali”²⁷. Inoltre, le leggi elettorali adottate nelle singole Regioni, sebbene prevedano in vario modo premi di maggioranza, operano secondo logiche proporzionali. In taluni casi (come nel Lazio), tra l’altro, il premio di maggioranza non viene attribuito ove la coalizione a sostegno del Presidente non raggiunga una determinata percentuale di voti (cd. “anatra zoppa”), dando spazio ad “allargamenti” della maggioranza secondo logiche ben poco “neoparlamentari”²⁸ (così appunto per la giunta Zingaretti dopo le elezioni del 2018, in cui sono entrati anche esponenti del Movimento 5 stelle, in origine all’opposizione). E cambiamenti di maggioranza “a Presidente invariato” sono stati più frequenti di quanto si possa pensare (si pensi alle quattro Giunte del Presidente Lombardo in Sicilia)²⁹. Non si dimentichi poi il ruolo del voto di preferenza, ove

²⁴ Così G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2, 2008, p. 229.

²⁵ Per i più recenti dati sulla legislazione regionale si veda A. G. ARABIA, *4. La produzione normativa regionale nel 2022*, in *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea 2022-2023*, Camera dei deputati, Roma, 2023, p. 85 ss.

²⁶ Così N. MACCABIANI, *Codeterminare senza controllare: la via futura delle assemblee legislative regionali*, cit., p. 240 ss., che osserva come il Consiglio abbia mantenuto un certo ruolo d’indipendenza nel procedimento legislativo.

²⁷ Così G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. alcune “provvisorie” notazioni conclusive*, OsservatorioSullefonti.it, n. 2, 2020, p. 1142 ss.

²⁸ Possibilità già sottolineata da: G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2004, pp. 704-705; R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Cedam, Padova, 2001, p. 119.

²⁹ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. alcune “provvisorie” notazioni conclusive*, cit., p. 1143.

presente, che crea “forti” consiglieri regionali in grado di condizionare lo stesso Presidente della Regione, specie ove lo stesso non sia esponente di un partito predominante nella maggioranza. La logica proporzionale si vede anche nell’abolizione del “listino presidenziale” (in origine previsto dalla l. n. 43 del 1995) – ossia di quei consiglieri eletti solo quando “scatta” il premio di maggioranza – riscontrabile in quasi tutte le leggi elettorali regionali, che hanno rimesso al centro le singole liste, e i relativi consiglieri, anche per l’attribuzione del premio. Anche il fenomeno delle “liste del Presidente” non è sempre indicativo di un tentativo dello stesso di emanciparsi dai partiti di coalizione, ma spesso risponde a mere logiche elettorali. E, a corollario, la stessa nomina e revoca degli assessori, pur spettando al Presidente, ha sempre seguito logiche politiche, dovendo tener conto degli equilibri della coalizione.

Ciò precisato, non c’è dubbio che la forma di governo standard ha sicuramente dato una maggiore stabilità alle Giunte regionali, atteso che a partire dal 2000 la durata delle legislature regionali è stata tendenzialmente quella ordinaria di cinque anni, tranne per i casi di dimissioni del Presidente motivate da inchieste giudiziarie o scandali politici. Ciò, tuttavia, più che all’elezione diretta, è dovuto essenzialmente al principio *simul stabunt simul cadent*³⁰, la cui applicazione, come si vedrà, ha fatto sì che eventuali crisi di maggioranza si siano risolte senza cambiamenti del Presidente, onde evitare lo scioglimento anticipato del Consiglio regionale.

Non può certo negarsi che, in tal modo, i Presidenti di Regione siano stati rafforzati dalla diretta legittimazione democratica, anche da un punto di vista mediatico. Ciò, nondimeno, è stato il frutto anche di fattori politici e della crisi dei partiti³¹, a vantaggio di quella “personalizzazione” della politica che caratterizza anche figure istituzionali non elette direttamente, quale il Presidente del Consiglio dei ministri, come dimostra la prassi degli ultimi anni³². La stessa rielezione dei Presidenti non è stata per lungo tempo cosa frequente e pare essere divenuta la regola più per difficoltà politiche delle forze di opposizione o per fattori contingenti (come nel caso della rielezione plebiscitaria di Zaia e De Luca durante la pandemia di Covid-19). In tal senso, i Presidenti di Regione sono stati più forti solo ove sostenuti da maggioranze più solide e stabili³³.

In ogni caso, come sottolineato, il Consiglio regionale, pur privato del potere di scegliere la Giunta regionale e il suo Presidente, non è stato escluso dalla determinazione dell’indirizzo politico, sebbene sia indubbio un indebolimento del suo ruolo, anche per una certa miopia della classe politica regionale nel ripensare le attribuzioni consiliari in conseguenza della riforma costituzionale. Persa la capacità di esprimere la Giunta, i Consigli regionali, infatti, hanno preferito “condizionare” il Presidente nella composizione delle Giunte e nella “trattativa legislativa” – sfruttando anche il fatto che la Giunta, lo si è osservato, non può intervenire nel

³⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, in *federalismi.it – paper*, 7 giugno 2023, p. 7.

³¹ Così G. FERRI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Introduzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2020, pp. 988-989.

³² Sul tema mirabile L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n. 1, 2006, pp. 6-7. Sul punto vedi anche A. DI GIOVINE, *Un modello di democrazia in linea con i tempi*, in A. DI GIOVINE, A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 1 ss.

³³ Sulla commistione tra elezione diretta ed elementi consociativi vedi G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. Alcune “provvisorie” notazioni conclusive*, cit., pp. 1140-1142.

procedimento legislativo con la stessa forza del Governo nazionale – nonché conservando competenze amministrative.

Non si dimentichi poi, che lo svilimento del ruolo dei Consigli regionali anche sul piano legislativo, inizia ben prima della riforma costituzionale del 1999, in un contesto di generale crisi delle assemblee elettive³⁴. E sullo stesso hanno inciso anche fattori esogeni, come per il sistema dei piani di rientro e del commissariamento in sanità³⁵.

In conclusione, l'esperienza regionale non mostra una prassi del tutto virtuosa, ma consente di affermare come il rendimento della forma di governo neoparlamentare possa essere condizionato anche da fattori non strettamente riconducibili al meccanismo di formazione del Governo; fattori che, ove correttamente presi in considerazione, potrebbero consentire di delineare una attuazione più equilibrata del modello a livello nazionale.

5. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri nel disegno di legge costituzionale AS n. 935: "neoparlamentare...ma non troppo"

Venendo all'esame dell'AS n. 935³⁶, lo stesso modifica gli artt. 59, 88, 92 e 94 Cost., con un intervento che, apparentemente, risulta di portata non troppo ampia; cosa che, come accennato, non è di per sé indicativa di una riforma dagli effetti limitati³⁷.

In primo luogo, per quanto concerne l'art. 92 Cost., si mantiene l'impianto collegiale del Governo, prevedendosi però l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente del Consiglio dei ministri contestualmente all'elezione delle Camere. Il Presidente eletto, che è anche componente della Camera presso cui scelga di presentare la candidatura, non può in ogni caso ricoprire l'incarico per 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.

In secondo luogo, si stabilisce che la legge elettorale debba necessariamente garantire al Presidente eletto un premio di maggioranza su base nazionale in ciascuna delle due Camere, nel rispetto del principio di rappresentatività e di tutela delle minoranze linguistiche (e per tale ragione si modifica anche l'art. 57 Cost., ove si precisa tale aspetto in relazione all'elezione su base regionale del Senato).

Sin qui il legislatore costituzionale pare muoversi nel solco della forma di governo regionale, costituzionalizzando anzi quei meccanismi elettorali affermatasi nella legislazione delle Regioni.

³⁴ Sulle cause e sulle origini della crisi attuale dei Consigli regionali vedi C. PINELLI, *La crisi dei Consigli regionali e i circuiti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene, Napoli, 2008, p. 1777 ss.

³⁵ In tal senso G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo regionale a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999. alcune "provvisorie" notazioni conclusive*, cit., pp. 1144-1145.

³⁶ Per un primo commento vedi L. ABBRUZZO, *Il premierato del d.d.l. a.s. 935/2023: critiche e prospettive*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna on line*, n. 1, 2024, p. 397 ss.; E. AURELI, *Premio di maggioranza e vincolo di mandato governativo: rilievi critici ad una prima lettura del ddl. Costituzionale Meloni*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, p. 5 ss.; S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la «tradizione parlamentare» italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2024, p. 138 ss.

³⁷ In tal senso M. A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, cit., pp. 41-42.

Una prima differenziazione si rileva all'ultimo comma dell'art. 92 Cost, ove si prevede che il Presidente eletto riceva dal Presidente della Repubblica l'incarico di formare il nuovo Governo, proponendo i ministri, che restano però nominati dal Capo dello Stato.

Ai sensi del nuovo testo dell'art. 94 Cost., inoltre, il Governo deve presentarsi entro dieci giorni alle Camere per ricevere la fiducia – altra deroga al modello neoparlamentare, anche nella sua attuazione regionale – e, ove la stessa non venga concessa, il Presidente della Repubblica rinnova al Presidente eletto l'incarico di formare il Governo; in caso di nuova mancata fiducia, si procede a sciogliere le Camere.

Per quanto riguarda il principio *simul stabunt simul cadent*, lo stesso trova rigorosa applicazione per l'approvazione della mozione di sfiducia al Presidente del Consiglio dei ministri, che determina lo scioglimento delle Camere. In caso di dimissioni del Presidente, invece, quest'ultimo, previa informativa parlamentare, può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone (e per tale ragione si modifica l'art. 88 Cost., consentendosi tale scioglimento anche nel semestre bianco). Quando lo scioglimento non venga chiesto – così come nel caso di morte, impedimento permanente o decadenza del Presidente del Consiglio dei ministri – il Presidente della Repubblica può conferire, per una sola volta nel corso della legislatura, l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.

Sono poi rivisti alcune disposizioni concernenti il Presidente della Repubblica.

Oltre all'abolizione dei senatori a vita di nomina presidenziale, s'interviene anche sul *quorum* di elezione del Capo dello Stato, prevedendosi la possibilità di elezione a maggioranza assoluta non più dopo il terzo, ma dopo il sesto scrutinio. Viene poi novellato l'art. 89 Cost., individuandosi taluni atti del Presidente della Repubblica non soggetti a controfirma ministeriale, quali la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei *referendum*, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi.

Alla luce di tale prima analisi, risulta abbastanza evidente come il legislatore costituzionale, pur prevedendo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, si sia in più aspetti discostato, sia dal modello teorico neoparlamentare, sia dal precedente della forma di governo regionale. Spicca, in particolare, la mitigazione del principio *simul stabunt simul cadent*, che trova piena applicazione solo in caso di approvazione di revoca della fiducia al Presidente del Consiglio dei ministri. Inoltre, pur in presenza di elezione diretta del Presidente del Consiglio e pur venendo costituzionalmente prevista una legge elettorale con premio di maggioranza, l'entrata in carica del Governo richiede comunque una votazione fiduciaria, che può anche essere reiterata una volta, non presumendosi dunque quel rapporto di “consonanza politica” previsto per le Regioni, sebbene il Parlamento abbia in tal caso la scelta solo tra votare la fiducia o determinare lo scioglimento delle Camere (con tratti che ricordano quella forma di governo a elezione “semi-diretta” che aveva in origine adottato la Regione Calabria, di cui si è detto sopra³⁸).

³⁸ In tal senso mi pare A. STERPA, *Premierato all'italiana*, cit., pp. 97-99.

A un primo esame, dunque, pare che scopo della riforma sia quello di “personalizzare” il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri soprattutto nel momento elettorale, lasciando però aperta la strada, specie per la maggioranza, assicurata dal premio previsto in Costituzione³⁹, di cambiare il vertice dell’Esecutivo in corso di legislatura. Allo stesso tempo, emerge in modo netto la volontà di evitare i governi tecnici⁴⁰, tenuto conto che il Presidente, eletto direttamente o scelto in corso di legislatura, deve necessariamente essere un parlamentare.

Una forma di governo “neoparlamentare...ma non troppo”, dunque, che presenta però talune ombre e richiederebbe non pochi aggiustamenti, come si avrà modo di sottolineare.

6. Quali possibili equilibri per un “premierato sostenibile”?

In via generale, il d.d.l. di revisione costituzionale AS n. 935 appare lacunoso, troppo incentrato sulla legittimazione popolare del Presidente del Consiglio dei ministri più che sulla stabilità dell’Esecutivo, pur dichiarata quale fine ultimo.

L’elezione del Presidente del Consiglio dei ministri e delle Camere è prevista come contestuale, secondo il modello regionale, la qual cosa dovrebbe evitare quelle distorsioni avutesi nel sistema israeliano. In più, s’introduce in Costituzione la necessità di una legge elettorale che assicuri al Presidente eletto la maggioranza in entrambe le Camere, con una forzatura di non poco conto, che lega a doppio filo elezione diretta del Presidente e sistema elettorale, col rischio di penalizzare la scelta di sistemi di tipo maggioritario, tenuto conto che il premio di maggioranza meglio s’innesta su sistemi elettorali a base proporzionale, come avviene appunto nelle Regioni⁴¹. In ogni caso, va sottolineato che la legge elettorale dovrà comunque rispettare le indicazioni della giurisprudenza costituzionale, in particolare quelle di cui alle sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017. Pertanto, dovranno prevedersi soglie minime per l’attribuzione del premio e finanche il caso che lo stesso non possa essere attribuito; in più, difficilmente la legge elettorale potrà ricorrere a un sistema di sole liste bloccate, specie con candidature multiple, dovendo consentire agli elettori di pronunciarsi almeno in parte sui candidati. Quanto al voto per il Presidente, un certo ruolo potrà avere la scelta per un sistema a turno unico, come nelle Regioni, o a turno doppio, come per i Comuni, nonché l’eventuale previsione del voto disgiunto tra candidati alla Presidenza del Consiglio e liste per l’elezione delle Camere.

Venendo all’entrata in carica del Governo, risulta poco razionale prevedere un incarico di formazione del Governo seguito dalla votazione iniziale di fiducia sul Presidente eletto⁴². In tal caso, come accennato, l’elezione popolare non garantirebbe l’entrata in carica del Governo, potendo le Camere non votare la fiducia, con il ritorno alle urne. Sebbene si tratti senz’altro di

³⁹ In tal senso A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., p. 316; F. POLITI, *Uno pseudo-premierato che nasconde la costituzionalizzazione di un sistema elettorale iper-maggioritario*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna on line*, n. 2, 2023, p. 85 ss.

⁴⁰ Sottolinea tale aspetto M. CAVINO, *L’introduzione dell’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 58

⁴¹ In tal senso mi sembra N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere “forte” un presidente del consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, pp. 94-95.

⁴² Così A. LUCARELLI, *Premierato e riforme costituzionali: il mito della governabilità*, cit., pp. 314-315.

un'ipotesi remota, non si comprende la *ratio* della previsione, se non per il fatto che, poiché il Presidente del Consiglio dei ministri non è titolare del potere di nomina e revoca dei ministri, non riceverebbe un'investitura "piena", in quanto la scelta sulla composizione del Governo sarebbe il frutto della collaborazione tra Presidente del Consiglio, Presidente della Repubblica e forze politiche di maggioranza. Tuttavia, attribuire al Parlamento il potere di impedire l'entrata in carica di un Presidente del Consiglio legittimato dal voto popolare, per quanto improbabile, costituisce un'ipotesi in grado di generare solo un rischio di un'ulteriore personalizzazione del ruolo del Presidente, che ben potrebbe additare come "antidemocratica" la scelta del Parlamento, con una contrapposizione istituzionale del tutto inopportuna⁴³. Inoltre, nel momento in cui la legge elettorale dovrà tendenzialmente assicurare una maggioranza a sostegno del Presidente eletto, ancor più logico appare presumere, almeno nella fase iniziale, la sussistenza di quella consonanza politica sottolineata dalla Corte costituzionale per l'elezione dei Presidenti di Regione.

La mancata attribuzione del potere di nomina e revoca dei ministri al Presidente del Consiglio dei ministri, d'altronde, pur apparendo poco in linea con il concetto di "premierato" per come sin qui definito, non appare una scelta così eccentrica, potendo porsi quale forma di riequilibrio del sistema⁴⁴. La proposta al Presidente della Repubblica, infatti, avrà sempre un valore forte, come la storia repubblicana insegna, lasciando al Capo dello Stato una funzione di garanzia a tutela dell'ordinamento costituzionale, restando tuttavia la mancata nomina un caso limite. E, in ogni caso, in un sistema politico in cui le maggioranze resteranno formate da coalizioni, la composizione del Governo non potrà che essere il frutto degli equilibri di maggioranza e, pertanto, la scelta dei ministri non potrebbe mai essere pienamente nella disponibilità del Presidente del Consiglio⁴⁵.

Per quanto concerne la stabilità dell'Esecutivo, come osservato, la proposta di riforma mitiga il meccanismo del *simul...simul*, il quale, sebbene sia stato alla base della stabilità delle Giunte regionali, appare evidentemente troppo rigido per la forma di Governo nazionale, non consentendo mutamenti del Presidente del Consiglio dei ministri nemmeno in casi di straordinarie esigenze nazionali o per cambiamenti nelle *leadership* dei partiti di maggioranza. La qual cosa, in effetti, non avviene in nessuna forma di governo parlamentare razionalizzata.

Se, dunque, lo scopo del d.d.l. appare condivisibile, molte ombre presentano le soluzioni.

Come ricordato, l'approvazione di una mozione di sfiducia determina sempre lo scioglimento delle Camere, con una rigidità mai derogabile. Tuttavia, tenuto conto che nella storia repubblicana mai i governi sono caduti per l'approvazione di una mozione di sfiducia, tale rigidità, seppur eccessiva, potrebbe non avere grande impatto.

⁴³ Sui rischi della fiducia iniziale vedi A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2024, p. 80.

⁴⁴ In tal senso mi pare M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri?*, cit., pp. 57-58.

⁴⁵ D'altronde, come nota R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, anche «...affermare *apertis verbis* che il "Primo ministro" può scegliere e cacciare a piacimento i ministri ... non potrebbe sovvertire di colpo la "fisica" dei governi di coalizione».

Più rilevante, invece, la disciplina delle dimissioni. In tale evenienza, la scelta è in capo al Presidente del Consiglio dimissionario, che ha la facoltà di proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato; proposta che, a una prima lettura del testo, non lascerebbe discrezionalità al Capo dello Stato, presentandosi quale atto dovuto. Tuttavia, è immaginabile che ciò possa avvenire quando la maggioranza di Governo ritenga che il ricorso a nuove elezioni possa essere vantaggioso per la stessa, oppure quando vi siano conflitti interni alla maggioranza che rendano difficile proseguire l'azione di governo, ma che potrebbero essere ricomposti in sede elettorale. Più difficile, invece, ipotizzare che la proposta di scioglimento possa avvenire in contrasto con la maggioranza che sostiene il Governo o con buona parte di essa, perché aprirebbe un conflitto tra Presidente e maggioranza che avrebbe ripercussioni anche sul piano elettorale.

In ogni caso, la possibilità per il Presidente dimissionario di chiedere e ottenere sempre lo scioglimento delle Camere attribuisce senz'altro a quest'ultimo una posizione di forza, che suscita alcune perplessità, sebbene i maggiori dubbi del d.d.l. di revisione costituzionale sembrino derivare dai casi in cui le dimissioni non determinano lo scioglimento anticipato delle Camere, per cui vi sono, solo per una volta nella legislatura, due possibilità: o il reincarico al Presidente dimissionario o l'incarico a un parlamentare eletto in collegamento con quest'ultimo (ipotesi quest'ultima prevista anche nel caso di morte o impedimento permanente del Presidente eletto). Al netto della dubbia ipotesi dell'unica volta nella legislatura, che per certi aspetti rende il secondo Presidente più forte del primo, non potendo essere sostituito⁴⁶, lo scopo sotteso a tali previsioni sembra quello di consentire riassetti di Governo senza veri e propri cambiamenti di maggioranza, impedendosi dunque i cd. "ribaltoni", oltre che, come già sottolineato, i governi "tecnici" (o meglio, con Presidente del Consiglio tecnico). Tuttavia, nulla esclude che il nuovo Governo possa essere il frutto di un "allargamento della maggioranza" o di veri e propri cambiamenti della stessa "tollerati" dal Presidente (possibili, come già ricordato, anche nella forma di governo regionale). Lo stesso nuovo Presidente del Consiglio "collegato" al Presidente eletto e dimissionario potrebbe anche essere un parlamentare che abbia abbandonato la maggioranza successivamente alle elezioni, restando così teoricamente possibili anche "ribaltoni" nello stesso vertice dell'Esecutivo⁴⁷.

Così, ipotizzando come già in vigore al tempo l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, molte delle crisi di governo degli ultimi anni sarebbero state possibili anche in presenza delle illustrate disposizioni, specie perché, nei casi di specie, difficilmente il Presidente dimissionario avrebbe chiesto lo scioglimento anticipato delle Camere. Si pensi, ad esempio, al passaggio dal Governo Prodi I al Governo D'Alema I, quest'ultimo presieduto da un parlamentare eletto nella maggioranza a sostegno del Presidente dimissionario, ma sostenuto da una maggioranza diversa, anche con parlamentari provenienti dall'opposizione. E altrettanto possibile sarebbe stato il passaggio dal Governo Conte I al governo Conte II (sebbene al tempo il Presidente del Consiglio in carica non fosse parlamentare), ove il cambiamento della maggioranza è stato ancora più profondo.

⁴⁶ Così A. STERPA, *Premierato all'italiana*, cit., pp. 103-104.

⁴⁷ In tal senso A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il "semi-premierato"*, cit., p. 83.

A ben vedere, se non si vuole adottare in pieno il principio *simul...simul*, ritenendo che lo stesso comporti una rigidità eccessiva per la forma di Governo nazionale, specie in un contesto geopolitico che sembra richiedere sia stabilità, ma anche una certa flessibilità nei meccanismi decisionali⁴⁸, non sembra utile rincorrere complicate e poco lineari soluzioni, che sembrano voler considerare ogni possibile ipotesi, ma che potrebbero non centrare l'obiettivo e introdurre solo elementi di complicazione.

Una soluzione che pare più percorribile è invece quella della cd. "sfiducia costruttiva".

Nella specie, si potrebbe prevedere che l'approvazione di una mozione di sfiducia determini lo scioglimento delle Camere salvo che, contestualmente all'approvazione della mozione, il Parlamento elegga un nuovo Presidente del Consiglio dei ministri, che dovrà poi necessariamente essere nominato dal Presidente della Repubblica. Allo stesso modo, potrebbe stabilirsi che, in caso di dimissioni, volontarie o successive alla mancata approvazione della questione di fiducia, del Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica disponga lo scioglimento delle Camere, da effettuarsi in un termine breve (due/tre settimane), salvo che entro lo stesso periodo le Camere non eleggano un nuovo Presidente del Consiglio dei ministri.

Vero è che la sfiducia costruttiva è uno strumento che legittima costituzionalmente i cambiamenti di maggioranza⁴⁹, consentendo poi nel caso di specie la sostituzione di un Premier eletto dal popolo con uno scelto dal Parlamento⁵⁰. Nondimeno, se si intende mitigare la forma di governo neoparlamentare, significa che si vuole consentire, seppur con dei limiti, tale ultima possibilità. Va poi considerato che, nella maggioranza dei casi, le crisi di governo in Italia si sono verificate "al buio", portando alle dimissioni del Governo in assenza della formazione di nuove maggioranze, nate sovente dopo complesse e lunghe trattative, da ultimo anche con "spinte" più o meno gentili del Capo dello Stato. La garanzia di tempi brevi nella formazione di un nuovo Governo, in tal senso, farebbe sì che la sfiducia costruttiva sia di limitata applicazione, mentre la maggioranza delle crisi di governo si risolverebbe con nuove elezioni⁵¹. In tal senso, il Parlamento avrebbe sì la possibilità di determinare mutamenti della maggioranza governativa, ma ciò sarebbe il frutto di una piena assunzione di responsabilità del Parlamento. E sebbene tale disciplina determini senz'altro una *deminutio* del ruolo del Presidente della Repubblica nella risoluzione delle crisi di governo, ciò sarebbe il frutto della volontà parlamentare, non solo di una scelta individuale del Presidente del Consiglio. E lo stesso Capo dello Stato potrebbe comunque mantenere un ruolo nelle trattative successive alle dimissioni e che potrebbero portare all'elezione di un nuovo Presidente del Consiglio.

⁴⁸ Sul punto vedi G. M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, in *federalismi.it - paper*, 7 giugno 2023, pp. 4-5.

⁴⁹ Così G. GUZZETTA, *Il "governo di legislatura": applicazione del modello e soluzioni incoerenti*, in *federalismi.it - paper*, 7 giugno 2023, p. 5.

⁵⁰ Ragioni per cui ritiene inopportuno tale istituto G. C. FERONI, *Rafforzare il Premier per rafforzare la legislatura: spunti per una riforma possibile*, in *federalismi.it - paper*, 7 giugno 2023, p. 3.

⁵¹ Sottolinea come, in concreto, il senso della sfiducia costruttiva sia più quello di evitare crisi al buio che consentire cambiamenti di maggioranza governativa M. OLIVETTI, *Riformare la forma di governo italiana?*, in *federalismi.it - paper*, 7 giugno 2023, p. 9.

Venendo alle disposizioni volte a bilanciare il rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri nell'ordinamento costituzionale, il d.d.l. di revisione costituzionale risulta piuttosto carente.

Di portata assai limitata, infatti, è la previsione del *quorum* dei due terzi dei componenti del Parlamento in seduta comune per l'elezione del Presidente della Repubblica sino al sesto scrutinio, in luogo del terzo attualmente previsto, consentendosi comunque un'elezione a maggioranza assoluta (che potrebbe essere assicurata dalla legge elettorale alla maggioranza di governo). Nel momento in cui il Capo dello Stato vede ridotto il suo ruolo nelle crisi di governo, infatti, la funzione di garanzia, che dovrà esercitarsi soprattutto attraverso gli altri atti presidenziali, acquisisce maggiore rilevanza. Pertanto, sarebbe opportuno prevedere sempre *quorum* più elevati, anche a scalare, per tale carica⁵².

Maggior interesse presenta invece la previsione di atti del Presidente della Repubblica senza controfirma ministeriale, pur nella criticità di tale vera e propria novità dell'ordinamento costituzionale, che pone il problema della responsabilità per tali atti, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 90 Cost., non oggetto di modifica, il Presidente della Repubblica resta responsabile solo nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione⁵³. A prescindere da tale aspetto, che non può essere trattato in questa sede, va sottolineato che la maggioranza degli atti esenti da controfirma rientra tra quelli definiti "formalmente e sostanzialmente presidenziali", privi quindi di proposta governativa (come la nomina dei giudici della Corte costituzionale, i messaggi alle Camere e il potere di grazia), ma vi sono anche atti, come l'indizione delle elezioni e dei *referendum*, comunemente ritenuti "sostanzialmente governativi" (in particolare per quanto concerne l'individuazione della data del voto, su cui la proposta del Governo ha sempre avuto un ruolo importante). In tal modo, in parte si ha un ampliamento delle prerogative presidenziali, in parte può ipotizzarsi una maggiore "libertà" di utilizzo degli stessi da parte del Presidente della Repubblica⁵⁴.

Per quanto concerne i poteri del Governo, infine, la riforma costituzionale non introduce alcun elemento di bilanciamento del sistema⁵⁵.

A tal proposito, invece, sarebbe necessario disciplinare in Costituzione la questione di fiducia, sulla falsariga di quanto avviene nelle Regioni, ove, quando è prevista, è regolata dagli statuti regionali. Inoltre, guardando proprio a talune Regioni (come Liguria e Friuli-Venezia Giulia), assai opportuno sarebbe limitare gli atti su cui la fiducia può essere posta, al fine di far recuperare al Parlamento un ruolo più forte nel procedimento legislativo, perso almeno in parte quello di determinare l'entrata in carica e la cessazione del Governo.

⁵² In tal senso mi pare M. RUOTOLO, *Tra premierato e possibile jackpot system. L'idea di democrazia sottesa alla proposta di riforma costituzionale*, in *Diritto pubblico europeo -Rassegna on line*, n. 2, 2023, pp. 24-25.

⁵³ Sul tema si vedano B. CARAVITA, *Sono ammissibili nell'ordinamento costituzionale italiano atti per i quali non è possibile una imputazione di responsabilità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, p. 1; C. FUSARO, *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2003, pp. 1-2.

⁵⁴ Sul punto vedi A. STERPA, *Premierato all'italiana*, cit., pp. 131-133.

⁵⁵ Sull'importanza di bilanciare l'elezione diretta con la revisione dei poteri del Governo vedi G. M. SALERNO, *I principi ispiratori per una revisione della forma di governo parlamentare: la responsabilità e la verticalizzazione, e non la personalizzazione in via elettiva*, cit., pp. 11-12.



A ciò dovrebbe collegarsi anche una maggiore regolamentazione dell'istituto del decreto-legge, pur nella consapevolezza che, trattandosi di uno strumento emergenziale, lo stesso sfugge per sua natura a puntuali regolazioni. Tuttavia, almeno quei paletti posti dalla Costituzione potrebbero essere meglio specificati dalla Costituzione.

A ciò potrebbe accompagnarsi una revisione dei regolamenti parlamentari, da effettuare parallelamente al percorso di revisione costituzionale, che rafforzi la funzione di controllo sulle politiche del governo e sull'attuazione delle leggi, garantendo allo stesso tempo tempi spediti per i disegni di legge governativi, che evitino anche il ricorso troppo frequente a prassi distorsive come quella dei maxiemendamenti. E alcuni di tali aspetti potrebbero anch'essi trovare una disciplina, almeno essenziale, in Costituzione.

Si tratterebbe, in conclusione, di ripensare il ruolo del Parlamento, ricordandosi che lo stesso non ha solo il compito di esprimere il Governo, ma anche quello di controllarlo e di svolgere, al meglio, la funzione legislativa. Ed è proprio da questa che dovrebbe ripartirsi se si vuole legittimare il Governo con l'elezione diretta, bilanciando la legittimazione democratica con l'equilibrio delle funzioni.