

ANTONIO FLORIO*

Sull'applicabilità della forma neoparlamentare regionale all'elezione del Presidente del consiglio**

ABSTRACT (EN): The main objective of the A.S. constitution bill n.935 - the reform of the so-called premiership - is to give greater stability and governability to the parliamentary body. To achieve this goal, the bill provides for the direct election of the head of the executive, replicating the model practiced in Italian municipalities and regions. Especially, the regional experiences, which provide for the universal and direct suffrage of the President, show a trend towards achieving greater governmental stability, guaranteed above all by the “*simul ...simul*” mechanism, which prevents questioning the President to avoid the dissolution of the Regional Council. However, some trends found at a regional level should not be overlooked because, if replicated on a national scale, could be alarming. Above all, that of strengthening the phenomenon of the lack of representativeness of parties, understood as communities, stands out, as it is favoring the rise of parties with a distinctly personalist nature. For these parties is more relevant the charismatic depth of their leader than their programs.

ABSTRACT (IT): Il disegno di legge costituzione A.S. n.935 - la riforma del c.d. Premierato - si pone come obiettivo primario quello di attribuire maggiore stabilità e governabilità all'organo parlamentare. Per raggiungere questo scopo, il disegno di legge prevede l'elezione diretta del capo dell'esecutivo, replicando il modello praticato nei Comuni e nelle Regioni italiane. In particolare le esperienze regionali, che prevedono il suffragio universale e diretto del Presidente, mostrano un tendenziale raggiungimento di una maggiore stabilità governativa, garantita soprattutto dal meccanismo del *simul...simul*, che evita la messa in discussione del Presidente per scongiurare lo scioglimento del Consiglio regionale. Non vanno, però, trascurate alcune tendenze riscontrate a livello regionale che, se replicate nella dimensione nazionale, potrebbero essere allarmanti. Su tutte quella di rafforzare il fenomeno della scarsa rappresentatività dei partiti, intesi come comunità, favorendo di contro l'affermarsi di partiti di stampo spiccatamente personalista, rispetto ai quali rilevano non tanto i programmi, quanto più lo spessore carismatico del loro leader.

SOMMARIO: 1. La riforma costituzionale sul cd. premierato: genesi e obiettivi. - 2. Considerazioni generali sulla proposta di riforma. - 2.1. L'impatto della riforma sulle prerogative del Presidente della Repubblica (cenni). - 3. I precedenti applicativi della forma neoparlamentare in Italia. - 4. L'esperienza regionale. - 5. Gli effetti della forma neoparlamentare regionale sulla stabilità governativa. - 6. Considerazioni di sintesi e conclusive.

1. La riforma costituzionale sul cd. premierato: genesi e obiettivi

La stabilità governativa ha rappresentato un obiettivo importante nell'ultimo ventennio della storia Repubblicana, caratterizzata variamente, dal 2001 in poi, da numerose crisi nazionali e legislature della durata media di appena due anni.

* Dottorando di ricerca in scienze giuridiche - Università degli Studi Guglielmo Marconi.

** Articolo sottoposto a referaggio.

Con riguardo alla forma di governo si discute, almeno da quarant'anni, circa l'opportunità di inserire delle modifiche nel sistema esistente per introdurre meccanismi di razionalizzazione, già auspicati in sede di Assemblea costituente¹.

Le richiamate crisi di governo hanno aggravato la “cattiva salute” della democrazia italiana, così come dimostrato dal crescente astensionismo elettorale e dalla sfiducia dei cittadini nei confronti della politica². La scarsa rappresentatività dei partiti³, che prima erano di massa, dotati di una forte coesione ideologico-culturale e di una solida struttura organizzativa⁴, ha permesso l'affermazione di forti derive populiste e di partiti di stampo spiccatamente personalista⁵, rispetto ai quali rilevano non tanto i programmi, quanto più lo spessore carismatico del leader.

Di questa problematica situazione ha preso atto il disegno di legge costituzionale A.S. 935, recentemente passato al vaglio del Senato della Repubblica, che ha espresso il primo via libera per l'approvazione della riforma⁶. Quest'ultima ricalca gli obiettivi tendenziali che altre riforme, in passato⁷, si sono proposte di perseguire mediante una sistematizzazione dei rapporti tra Governo e Parlamento e un rafforzamento dell'esecutivo, ritenuto funzionale alla realizzazione degli obiettivi di stabilità e governabilità⁸.

È opportuno richiamare le principali innovazioni che la riforma sul premierato apporterebbe all'attuale forma di governo italiana. Anzitutto, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la contestuale elezione delle Camere⁹. Il *Premier* verrebbe eletto nella Camera per la quale si è candidato, impedendosi, in questo modo, l'eleggibilità di soggetti che si trovino al di fuori del circuito parlamentare. Inoltre, nel caso di crisi di governo, il Presidente del Consiglio potrebbe essere sostituito solo da un parlamentare della maggioranza ed esclusivamente nella prosecuzione del programma di governo esistente: è la tanto discussa “clausola antiribaltone”¹⁰. Essa, a tenore di taluna dottrina, si porrebbe come elemento in contraddizione rispetto agli obiettivi espressi dalla proposta di riforma, perché sembrerebbe annullare l'effetto “stabilizzatore” dell'elezione diretta, togliendo lo scettro del potere all'elettorato e restituendolo ai partiti, i quali potrebbero facilmente sottomettere la volontà dell'elettorato alla convenienza della maggioranza¹¹.

¹ C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali, (1948-2015)*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2/2015, pp. 431-555.

² AA. VV., *Costituzione: quale riforma?*, Paper di Astrid, 94/2023, p. 9.

³ Sul ruolo centrale dei partiti in democrazia, v. P. GRILLI DI CORTONA, G. PASQUINO (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Il Mulino, Bologna, 2007.

⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁶ A. GUERRIERI, *La riforma. Premierato, primo via libera del Senato. Ecco cosa prevede*, in *Avvenire*, 18 giugno 2024.

⁷ Si fa riferimento, in special modo, alla cd. Riforma Renzi-Boschi, ddl n. 1429.

⁸ S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pp. 107 ss.

⁹ Disegno di legge costituzionale n. 935.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 8 ss.

Ancora, ulteriore novità sarebbe quella del superamento della categoria dei senatori a vita, giustificato dalla riduzione del numero dei senatori in carica attuato dalla legge costituzionale del 19 ottobre 2020, n. 1.

2. Considerazioni generali sulla proposta di riforma

Il tipo di governo neoparlamentare, secondo la classificazione che ne fa la dottrina, rientra nell'ambito dei regimi misti, quale sintesi tra la forma neoparlamentare "pura", caratterizzata dalla sua natura monista e dall'esistenza di un solo circuito di legittimazione democratica per il parlamento (in comunione con il governo tramite il rapporto di fiducia) e quella presidenziale, di natura dualista e con due distinti circuiti per parlamento e governo, che non richiede l'esistenza di un nesso fiduciario¹².

La forma neoparlamentare¹³, «strutturalmente dualista, ma funzionalmente monista»¹⁴, comporta che il Governo, investito del suo potere in forza di una distinta legittimazione, possa esercitarlo solo se sostenuto dalla fiducia del Parlamento¹⁵. Il *Premier*, dunque, è legittimato all'esercizio della funzione di governo, ma quest'ultima resta sottoposta al controllo dell'organo titolare di rappresentanza politica, il Parlamento, in ciò risiedendosi la *ratio* della clausola *simul stabunt simul cadent* che caratterizza anche l'esperienza regionale¹⁶, di cui si dirà più avanti¹⁷.

Con riguardo a un profilo di Costituzione materiale, l'elezione diretta del capo dell'esecutivo promuove stabilità e governabilità nelle società politicamente pacificate, tradizionalmente bipartitiche, come nel caso dell'esperienza inglese¹⁸. In questo contesto, l'elemento di equilibrio e di razionalizzazione è rappresentato dal permanere di partiti forti che conservano la fiducia dell'elettorato¹⁹. In un sistema, come quello italiano, fortemente polarizzato e dove non vi è coesione ideologica e programmatica neanche all'interno della stessa coalizione, l'elezione diretta potrebbe non porsi come l'antidoto più efficace per ripristinare la governabilità. Affinché l'elezione diretta del *premier* possa garantire efficaci risultati sul piano della stabilità e della continuità di indirizzo politico, infatti, vi sarebbe bisogno di una solida coesione e di un sostegno radicato nell'elettorato²⁰. Questo risultato, secondo la riforma, dovrebbe essere garantito dal considerevole premio di maggioranza²¹. Si corre così il rischio, però, che anche questo alteri la volontà popolare, creando una maggioranza artificiosa, in contrasto con quanto

¹² M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 49 ss.

¹³ Sulle forme di governo, in generale, v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, p. 145 ss.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ V. par. 4.

¹⁸ Per approfondimenti v. T. E. FROSINI, *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

¹⁹ C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo ...*, cit., p. 8 ss.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Disegno di legge costituzionale n. 935.

affermato dall'orientamento costituzionale in materia²², e che si formino maggioranze non necessariamente rispondenti all'effettivo consenso di cui si gode in seno all'elettorato²³.

Come dottrina ha osservato, però, sarebbe opportuno fare delle adeguate differenziazioni²⁴ rispetto ad altre esperienze, come la legge “Calderoli”²⁵ – che non fissava alcuna soglia minima per attribuire il premio di maggioranza – e il cd. “*Italicum*”, che contemplava un doppio turno chiuso²⁶.

Nel caso del cd. presidenzialismo, infatti, il premio si avrebbe in prosecuzione all'elezione del Presidente del Consiglio ricalcando, dunque, lo schema già noto nell'ambito dell'elezione dei Presidenti regionali e dei Consigli regionali, nonché dei Sindaci e dei Consigli comunali con abitanti al di sotto della soglia dei 15 mila abitanti, dove il premio di maggioranza scatta per il solo collegamento con il candidato Sindaco o Presidente della Regione eletto²⁷. In questi casi, invero, nessuna questione è stata sollevata circa l'assegnazione della soglia minima oltre cui scatta il premio di maggioranza ed è proprio l'elezione della carica monocratica a produrre l'effetto “trascinamento” del premio di maggioranza²⁸.

Un altro profilo da considerare, anch'esso oggetto di discussione, è che all'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri non sembrerebbe conseguire una sua primazia nella compagine di governo. Questo perché non viene modificato l'articolo 95 della Costituzione, a tenore del quale il Presidente del Consiglio “dirige” la politica del Governo e “ne è responsabile”²⁹. A non essere intaccato, inoltre, è anche l'articolo 94 della Costituzione, che continua a contemplare l'iniziale voto di fiducia a salvaguardia delle prerogative del Parlamento e del nesso fiduciario intercorrente tra esecutivo e legislativo³⁰.

In tema di fiducia, il *premier* non potrebbe, diversamente da quello britannico o dal Cancelliere tedesco, nominare e revocare i ministri (prerogativa che resta “nelle mani” del capo dello Stato) e per rimuovere un ministro dalla sua carica dovrebbe fare ricorso alla sfiducia individuale³¹.

²² C. cost., sent. n. 1/2014. Per un maggiore approfondimento v. F. ABRUSCIA, *Aspetti istituzionali e deroghe processuali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020; P. ADAMI, *Referendum e ruolo della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 2022; A. AMATO, *Vecchi e nuovi casi di tutela dei diritti fondamentali alla luce della giurisprudenza costituzionale sull'azione di accertamento*, in *Diritti fondamentali*, 2/2020; M. ARMANNI, *Il sistema delle liste bloccate. Riflessioni tra retorica democratica, divieto di mandato imperativo e ruolo dei partiti politici*, in *Federalismi*, n. 24/2013. C. cost. sent. n. 35/2017. Per un maggiore approfondimento v. A. ANZON DEMMING, *La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'“Italicum” e il persistente immobilismo del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2017, p. 317; V. BALDINI, *Parlamentarismo, democrazia e disciplina elettorale: quel che la sentenza n. 35/2017 dice e quel che (forse...) lascia intendere*, in *Diritti fondamentali*, 1/2017.

²³ C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo ...*, cit., p. 8 ss.

²⁴ M. BELLETTI, *Il simul “temperato”, ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge n. 830 e n. 935 A.S.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 11 ss.

²⁵ Sulla declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale n. 270 del 2005, si v. C. cost. sent. 1/2014.

²⁶ Sulla declaratoria di incostituzionalità della legge elettorale n. 52 del 2015, si v. C. cost. sent. 35/2017.

²⁷ M. BELLETTI, *Il simul “temperato” ...*, cit., p. 11 ss.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ A. STERPA, *La proposta governativa di riforma costituzionale: il “semi-premierato”*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, p. 75 ss.

2.1. L'impatto della riforma sulle prerogative del Presidente della Repubblica (cenni)

Un ulteriore aspetto della riforma, che secondo taluni parrebbe problematico, è l'impatto di questa sulle prerogative del Presidente della Repubblica, sebbene lo stesso disegno di legge costituzionale non le pregiudichi formalmente.

Invero, il ruolo del Presidente verrebbe inevitabilmente ridimensionato nella sua funzione di garanzia, dimostratasi preziosa nei momenti di crisi attraversati dal Paese³². Certo, se lo scopo della riforma è quello di garantire maggiore stabilità (e quindi evitare le crisi), taluni potrebbero obiettare che il ridimensionamento delle prerogative garantiste affidate al Capo dello Stato sarebbe del tutto coerente e non necessariamente preoccupante, in quanto non più strettamente necessario.

Sta di fatto che intaccare i poteri del Presidente della Repubblica non è un limite alla revisione costituzionale, fatta salva la reintroduzione della forma di governo monarchica o una trasformazione radicale atta a compromettere diritti e principi fondamentali³³ che, come è ben noto, rappresentano il “nucleo duro” della Costituzione italiana e che, non a caso, nel contesto sovranazionale vengono definiti “controlimiti”.

Vi sarebbe da chiedersi se, a seguito della summenzionata riforma costituzionale, il Presidente della Repubblica potrebbe conservare quella posizione di indipendenza rispetto alle forze politiche di maggioranza³⁴ e quella natura di «organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri»³⁵ che lo caratterizza.

Il dibattito finora si è incentrato sulla domanda «se l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri determini o meno una compressione dei poteri del Presidente della Repubblica»³⁶. Certo è che sottrarre il potere di nomina del *premier* al Capo dello Stato per affidarlo alla volontà popolare non può che ridurre il margine di apprezzamento della valutazione del Presidente della Repubblica. Sembra chiaro che il “declino” dei poteri di intermediazione politica del Capo dello Stato non siano un effetto collaterale della riforma quanto, piuttosto, il suo principale obiettivo³⁷. In altre parole, ciò che si vuole perseguire è una maggiore stabilità per il tramite della valorizzazione della volontà popolare, la quale dovrebbe prevenire a monte il rischio di instabilità politica e rendere, pertanto, superfluo il ruolo di “intervenista” del Presidente.

Un profilo che sembrerebbe, invece, scarsamente discusso - ma che parte della dottrina ha già messo in luce - riguarda, piuttosto, l'elezione del Capo dello Stato. A tenore del (nuovo) terzo comma dell'articolo 92 della Costituzione, “la legge disciplina il sistema per l'elezione

³² C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo ...*, cit., p. 9.

³³ A. STERPA, *La proposta di riforma costituzionale ...*, cit., p. 75.

³⁴ D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica, tra storia e riforme*, in *Federalismi*, n. 11/2024, p. 118.

³⁵ C. cost. sent. 1/2013, *Considerato* punto 8.2. per un Maggiore approfondimento v. V. ANGIOLINI, *Il Presidente, le intercettazioni e la Corte: quando il topolino partorisce la montagna il parto è difficile*, in *Il Corriere giuridico*, n. 4/2013, p. 449; D. CODUTI, *La sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale sullo sfondo dei rapporti tra politica e magistratura: una decisione forse inevitabile ma non priva di ombre*, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

³⁶ D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica ...*, cit., p. 119.

³⁷ *Ibidem*.

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 linguistiche³⁸. L'interrogativo verte sulla compatibilità di questa formulazione con le maggioranze richieste dall'articolo 83, terzo comma, Cost., pensate per favorire l'elezione di un presidente *super partes*, non espressione della sola maggioranza di governo³⁹. Ci si chiede, in definitiva, se non debba rendersi necessario un innalzamento dei quorum ivi previsti⁴⁰: in assenza di una revisione, infatti, il rischio sarebbe che la determinante elezione del *premier* comporti un "effetto a cascata" anche sul Presidente della Repubblica, stante la maggioranza assoluta di cui il *premier* godrebbe in entrambe le Camere⁴¹.

In questa sede non resta che auspicare che il meccanismo di terzietà del Capo dello Stato, il quale rappresenta l'unità nazionale ex art. 87 Cost., non venga in alcun modo intaccato dall'eventuale esito positivo della riforma e che la maggioranza parlamentare accolga e "usi" responsabilmente il consenso raggiunto.

3. I precedenti applicativi della forma neoparlamentare in Italia

L'analisi della riforma costituzionale avente ad oggetto il premierato non può prescindere da un'accurata valutazione dei modelli da cui esso trae ispirazione. Del resto, alcuni dei sostenitori dell'elezione diretta del *premier* (anche di appartenenza politica diversa da quella promotrice della riforma costituzionale oggetto della presente riflessione) hanno proposto la formula del "Sindaco d'Italia", nel senso di applicare, a livello nazionale, il sistema già largamente praticato nei Comuni e nelle Regioni italiane⁴². Questa proposta è stata, come è noto, accolta nel disegno di legge costituzionale n. 935.

La forma di governo neoparlamentare, come si accennava, è stata proficuamente sperimentata in Italia nella organizzazione delle dinamiche di governo locali e regionali⁴³, ma non è detto che essa possa essere trasportata altrettanto efficacemente anche a livello nazionale, sebbene il d.d.l. 935 mostri un «compiuto sforzo di adattamento della forma neoparlamentare al complessivo impianto costituzionale»⁴⁴.

Il modello di forma di governo di cui alla l. cost. n. 1/1999 si basa su una sorta di doppia rigidità data dall'immutabilità del Presidente della Regione per l'intera durata della legislatura e dalla "cristallizzazione" della maggioranza consiliare ad esso omogenea⁴⁵.

³⁸ Disegno di legge costituzionale n. 935.

³⁹ D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica ...*, cit., p. 120.

⁴⁰ In generale sulle maggioranze qualificate previste dalla Costituzione, v. L. ELIA, *La Costituzione aggredita*, Il Mulino, Bologna, 2005.

⁴¹ D. PARIS, *Brevi note sulla disciplina costituzionale dell'elezione del Presidente della Repubblica ...*, cit., in *Federalismi*, n. 11/2024, p. 120.

⁴² AA. VV., *Costituzione: quale riforma?*, Paper di Astrid, 94/2023, p. 21.

⁴³ S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo ...*, cit., pp. 107 ss.

⁴⁴ M. CAVINO, *L'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio ...*, cit., p. 50.

⁴⁵ 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*, fasc. 2/2020, pp. 1139-1140.

La riforma nacque da un'esigenza non dissimile a quella sottesa alla riforma costituzionale in commento, ossia dall'esigenza di dotare le Regioni di un sistema di governo stabile, autorevole ed efficace, per il tramite di un assetto istituzionale che collegasse l'elezione del Presidente alla formazione delle maggioranze⁴⁶.

Occorre avere ben chiaro il contesto antecedente alla riforma del 1999 per capire perché si è giunti alla scelta dell'elezione diretta del Presidente della Regione. Le regioni a statuto speciale, che sono quelle che maggiormente godono di autonomia nella determinazione del loro assetto e di facoltà di deroga dalle prescrizioni costituzionali, hanno mostrato un maggiore grado di instabilità governativa⁴⁷. Cambi di Presidente e di maggioranza, specie nel meridione, si sono verificati con sempre maggiore frequenza, determinandosi una perdurante instabilità governativa⁴⁸. Sono questi i presupposti da cui si è originata la riforma dell'elezione diretta del Presidente della Regione, che non si è limitata a modificare la disciplina costituzionale relativa alla forma di governo regionale ma è intervenuta sulla potestà statutaria regionale, con la novella degli articoli 12, 122, 123 e 126 della Costituzione.

4. L'esperienza regionale

La scelta di prevedere il suffragio universale e diretto del Presidente di Giunta è dipesa più da ragioni di fatto che di principio, rispondenti alla necessità di ricostruire il sistema politico a partire dalla forma di governo. L'elezione diretta del Presidente è riconducibile alle stesse ragioni per cui è stata introdotta, con legge 81/1993, l'elezione diretta del Sindaco, ossia l'incapacità dei partiti di creare governi stabili. Per non lasciare che le Regioni si depauperassero istituzionalmente è parso necessario fondare la responsabilità di governo su un mandato popolare.⁴⁹

Il Presidente della Regione, basando la propria elezione sulla legittimazione popolare, ha acquisito una soggettività politica ed istituzionale di non poco rilievo, considerato che su di lui si è accentrata un'enorme forza maggioritaria⁵⁰.

La determinazione della forma di governo regionale viene affidata allo statuto adottato da ciascuna delle regioni, ma è stabilita a monte dall'art. 124 Cost., dal quale residua un margine pressoché esiguo in capo all'autonomia regionale⁵¹. Anche la Corte costituzionale, del resto, lo ha precisato quando, pronunciandosi sul riferimento contenuto nell'art. 123, comma 1, Cost.,

⁴⁶ L. MARIUCCI, *L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 6/1999, pp. 245-246.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 240.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ L. MARIUCCI, *Evoluzione del sistema regionale. L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale*, in *Istituzioni del Federalismo/Quaderni*, 2/2010, p.7.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 7

⁵¹ V. CERULLI, *Sulla forma di governo regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in AA. VV., "Studi in onore di Gianni Ferrara", Giappichelli, Torino, p. 2.

ha stabilito che gli statuti regionali siano in armonia con la Costituzione⁵². Essa si atteggia quale limite all'autonomia statutaria che, «lungi dal consentire deroghe alla lettera delle singole prescrizioni costituzionali, vincola le regioni a rispettarne anche lo spirito»⁵³.

Nel contesto regionale, nell'ambito dei rapporti tra potere legislativo ed esecutivo, è previsto un modello analogo a quello adottato dai comuni e dagli enti locali: è il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*. Esso assicura la contestuale partecipazione al governo dell'assemblea e dell'esecutivo, espressione del voto popolare, come si ricava dalla circostanza che la sfiducia espressa dall'assemblea avverso il Presidente o le dimissioni della maggioranza dei suoi componenti producono, collateralmente, anche la decadenza di Presidenza e Giunta⁵⁴.

In ordine alla possibilità di deroga attribuita agli statuti regionali, va precisato che il modello disegnato dalla Costituzione può essere modificato solo eliminando il suo tratto peculiare, ossia l'elezione diretta del Presidente della giunta, per sostituirlo con una forma di governo parlamentare pura, ossia l'elezione del Presidente della giunta da parte del consiglio⁵⁵. Appare, dunque, chiaro come la facoltà di derogare alla forma di governo regionale ordinaria sia, nei fatti, fortemente limitata dalla condizione imposta dall'art. 126 Cost, quale elemento imprescindibile per ogni governo regionale, che si sostanzia nella sussistenza di una relazione fiduciaria tra potere legislativo ed esecutivo.

Questo modello ha inevitabilmente contribuito al rafforzamento della figura del Presidente della Regione, che assume la titolarità della funzione di indirizzo politico. Al contempo, viene marginalizzato il peso del Consiglio che, pur mantenendo la funzione legislativa, rischia di assumere il ruolo di mero ratificatore delle decisioni adottate dalla Giunta regionale.

5. Gli effetti della forma neoparlamentare regionale sulla stabilità governativa

La politica personalista ha caratterizzato la (non molto) recente esperienza regionale, all'insegna del recupero della governabilità e della responsabilità del potere politico⁵⁶. Il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*, mutuato dalle grandi città, ha consentito il raggiungimento di uno degli obiettivi cardine della riforma, ossia una durata delle giunte che si approssima a quella di mandato in tutte le Regioni italiane. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 2/2004, aveva affermato che l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione era rivolta alla «esplicita speranza di eliminare in tal modo la instabilità nella gestione politica delle Regioni e quindi di rafforzare il peso delle istituzioni regionali»⁵⁷.

⁵² Sent. C. cost. n. 306/2002. Per un Maggiore approfondimento v. N. LUPO, *Tra interpretazione letterale (della Costituzione) e interpretazione contenutistica (degli atti introduttivi. Del giudizio): a proposito dei Parlamenti – Consigli regionali e dell'impugnazione dei nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 5/2002, p. 1198.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ V. CERULLI, *Sulla forma di governo regionale ...*, cit., p. 3.

⁵⁵ Sent. C. Cost. n.304/2002

⁵⁶ F. MUSELLA, *Governi monocratici. La svolta potenziale nelle regioni italiane*, Il Mulino, Bologna, 2009.

⁵⁷ Per un maggiore approfondimento, v. E. BALBONI, *Quel che resta dell'autonomia statutaria dopo il "caso Calabria"*, in *Forumcostituzionale.it*, 0/2004; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 4/2004, p. 909 ss.; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto pubblico*, 2/2011, p. 451 ss.; A. CARDONE, *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni*

L'auspicio espresso dalla Consulta ha trovato riscontro nelle realtà statutarie delle Regioni (fatta eccezione per Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano) che hanno tutte optato per la forma di governo ordinaria⁵⁸.

L'obiettivo del revisore costituzionale è stato quello di delineare una forma di governo imperniata sulla figura del Presidente della giunta, rafforzato dalla legittimazione popolare e capace di difendere l'indirizzo politico regionale, assicurandosi, in tal modo, la stabilità degli esecutivi⁵⁹.

Il consenso al leader, nelle Regioni italiane, è apparso in forte crescita nel corso del tempo: guardando all'indice di macro-personalizzazione⁶⁰ (ossia, quel rapporto tra preferenze per il candidato e preferenze per la coalizione) si è assodato che i valori sono incrementati di molto, così evidenziandosi che i risultati delle elezioni regionali parrebbero dipendere più dal successo elettorale dei candidati alla presidenza⁶¹.

Ulteriore conseguenza della politica personale non è solo la durata del governo, ma anche una accresciuta tendenza alla continuità⁶²: numerosi presidenti di Regione riescono a farsi confermare per un secondo mandato e ne reclamano un terzo, ottenendolo⁶³.

Dalle esperienze regionali (come quella della regione Lazio, nelle elezioni del 2018 vinte dal Presidente Zingaretti) è emerso come l'elemento significativamente stabilizzante non sembra tanto l'assicurazione del Presidente della maggioranza consiliare, quanto più il meccanismo del *simul...simul*, che evita la messa in discussione del Presidente per scongiurare lo scioglimento del Consiglio⁶⁴. Questa valutazione sembra confermata anche dagli esiti delle elezioni siciliane del 2012, per quanto sia una regione a statuto speciale: il Presidente Crocetta vinse con il 30% dei voti e la sua coalizione ottenne 40 seggi su 91; ciononostante riuscì a portare a termine la legislatura, anche se non senza accesi scontri politici e continui cambi nella composizione della maggioranza⁶⁵.

ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi*, 10/2005; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, 4/2004, p. 920 ss.; 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; S. CECCANTI, *La sentenza sullo Statuto Calabria: chiara, convincente, federalista*, in *Forum costituzionale*, 0/2004; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i "paletti" della consulta (e una riflessione finale)*, in *Federalismi*, 0/2004; A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in *Federalismi*, n. 15/2012.

⁵⁸ F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0 (tra Costituzione, fonti regionali e prassi)*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 73-77

⁵⁹ *Ibidem*, p. 77-78.

⁶⁰ Il voto disgiunto tra candidato presidente e coalizione permette di individuare la misura del consenso autonomo di cui questo gode.

⁶¹ F. MUSELLA, *The Italian Governors from the Constitutional Reform to the Crisis of Regionalism*, in F. TANÁCS-MANDÁK, *Identity Crisis in Italy*, Dialóg Campus, Budapest, 2018, pp. 37-50.

⁶² F. MUSELLA, *Il modello dell'elezione diretta e il suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/2023, p. 661.

⁶³ Secondo una interpretazione fatta valere da alcune sentenze dei tribunali amministrativi. La Corte d'Appello di Milano, nella sent. n. 1404/2011 ha confermato la decisione del Tribunale di primo grado (sent. n. 9053/2010).

⁶⁴ L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid*, 4 dicembre 2023, p. 13.

⁶⁵ *Ibidem*.

In generale, la durata media dei Presidenti ha raggiunto ben 77 mesi⁶⁶. Anche la durata delle Giunte regionali si è accresciuta, raggiungendo i 56 mesi⁶⁷.

Non vanno, però, trascurate alcune tendenze riscontrate a livello regionale che, se replicate nella dimensione statale, potrebbero essere allarmanti. La logica della democrazia di investitura sembra aver comportato una deflagrazione dei partiti: nelle elezioni campane del 2020, il presidente eletto era collegato a 15 liste, di cui 12 hanno ottenuto seggi in Consiglio, in un'assemblea di appena 50 membri⁶⁸. Sintomo di spinte plebiscitarie è anche l'elezione di alcuni presidenti con un consenso prossimo (o superiore) al 70% in contesti di scarsa efficienza amministrativa⁶⁹.

6. Considerazioni di sintesi e conclusive

In definitiva, non è dato presumere se i *pro* della forma neoparlamentare superino i *contro*, soprattutto se si tiene in considerazione che l'elemento più controverso – come già richiamato – parrebbe la possibilità di applicare questa forma di governo a un sistema partitico fortemente frammentato. L'obiettivo della riforma sarebbe quello di superare la frammentazione, ma l'esperienza regionale ha dimostrato che la tendenza che si registra è, piuttosto, quella opposta.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio potrebbe condurre ad una democrazia che rigetta *in toto* la logica partitista⁷⁰ ed esprime il consenso sulla base del convincimento che la *persona* riesce a costruire su di sé. Se nella logica locale il personalismo riesce a coniugarsi con la pressoché omogenea consistenza degli interessi dei rappresentati, lo stesso non è detto che possa valere nella dimensione nazionale, che richiede una rappresentatività in grado di rispondere a tutti i bisogni che in una società complessa, come la nostra, vengono ad emersione.

Il rischio, in altri termini, è che la retorica del popolo che si governa da sé sfoci in un popolo «unificato sotto un leader»⁷¹.

D'altro canto, i riscontri raccolti dal ventennio (circa) di elezione diretta del Presidente della Regione mostrano un tendenziale raggiungimento di una maggiore stabilità governativa che, se declinata al contesto nazionale, potrebbe creare le basi per edificare un contesto in grado di fronteggiare con continuità e programmazione le nuove sfide e le trasformazioni (come quella digitale e quella *green*) che il ventunesimo secolo presenta quasi all'ordine del giorno.

In definitiva, a parere di chi scrive, è dubbio poter affermare con certezza se questa riforma debba considerarsi un bene o un male assoluto, ma si può sin d'ora affermare che se il d.d.l. 935 dovesse divenire realtà si configurerebbe un cambiamento epocale, che dovrebbe

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto e ignoto*, in *Dir. pubbl. europeo*, n. 1/2024, p. 270. Analoga vicenda si è verificata in Puglia, sempre nel 2020, dove il Presidente correva con una coalizione di 15 liste.

⁶⁹ Logica di influenza o logica di dominio? Sul punto, S. STAIANO, *Prolegomeni minimi a una ricerca forse necessaria su forma di governo e sistema dei partiti*, in *Federalismi*, n. 3/2020, p. 270.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 278.

⁷¹ N. URBINATI, *Un termine abusato, un fenomeno controverso*, in J. W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?*, Università Bocconi Editore, Milano, 2017.



coordinarsi anche con i risvolti pratici dell'autonomia differenziata approvata in via definitiva il 19 giugno 2024.

L'utilità ed efficacia della riforma sono ancora tutte da verificare: per il momento, non resta che attendere la decisione che prenderà la Camera.