

MARCO MELPIGNANO*

Assonanze, dissonanze ed equivoci. Un breve raffronto tra premierato e forma di governo regionale attraverso il prisma della stabilità**

ABSTRACT (EN): The article - starting from the assumption that the so-called premierato is nothing more than an attempt to transpose the regional system to a state level - intends to investigate some peculiar features of the reform and to point out similarities and differences with the current model of form of government regional, following the constitutional amendment established by law no. 1 of 1999. After a brief introduction on the motivations behind the reform, the paper focuses on the effects on the stability of the new internal relationships among Prime Minister, assembly and party system, taking into account the results produced so far in the Regions.

ABSTRACT (IT): L'articolo - nel convincimento che il premierato altro non sia che un tentativo di trasporre il sistema regionale a livello statale - intende indagare su alcuni tratti peculiari della riforma e mettere a fuoco similitudini e differenze con l'attuale modello di forma di governo regionale, come modificata dalla legge n.1 del 1999. Delineate le motivazioni alla base della riforma, si proveranno a vagliare gli effetti sulla stabilità dei nuovi rapporti interni al trinomio Presidente del Consiglio, assemblea e sistema partitico, avendo riguardo ai risultati sinora prodotti nelle Regioni.

SOMMARIO: 1. L'influenza dei modelli locali e regionali sul premierato: il filo rosso dell'elezione diretta. - 2. La controversa trasposizione della clausola *simul simul* nel premierato ed i paradossali effetti in termini di stabilità. - 3. I probabili effetti sul sistema partitico-politico e un accenno ai nuovi equilibri multilivello. - 4. Brevi osservazioni conclusive.

1. L'influenza dei modelli locali e regionali sul premierato: il filo rosso dell'elezione diretta

Il disegno di legge costituzionale del c.d. «premierato» è avvolto in uno sfumato alone di doppiezza. Senza esprimere (per il momento) alcun giudizio sul merito, non può, in prima battuta, non constatarsi una *contradictio in adiecto* nel tenore con cui è stata presentata la riforma: invero, mentre nel convulso e schizofrenico agone del dibattito politico il premierato è stato ripetutamente evocato dalla maggioranza quale «madre di tutte le riforme»¹, nella relazione illustrativa dell'A.S. 935 si intravedono toni molto più sobri, volti invece ad avvalorarne il

* Dottorando di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle società in transizione - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L'A.S. 935 è stato incardinato presso la 1° Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica, che il 24 aprile, dopo una corposa e rilevante attività emendativa, ha licenziato il testo base e ha conferito mandato al relatore di riferire favorevolmente all'Assemblea. Lo scorso 18 giugno il Senato della Repubblica ha approvato in prima deliberazione il disegno di legge con 109 voti favorevoli, 77 contrari ed un astenuto.

«criterio minimale», in piena «continuità con la nostra tradizione parlamentare e costituzionale»².

Tuttavia, l'enfasi sul carattere chirurgico di questa operazione di «ingegneria costituzionale»³ stona con l'assenza di un effettivo percorso «a tappe»⁴ che dovrebbe seguire il processo di riforma complessivo della forma di governo, una volta giustamente prescelto il metodo classico di revisione costituzionale ex art. 138 Cost⁵.

È quantomeno legittimo chiedersi, *in primis*, se gli ambiziosi obiettivi enunciati nella relazione che accompagna il progetto di riforma (lotta all'instabilità dei governi, all'eterogeneità e volatilità delle maggioranze e, addirittura al «transfughismo» parlamentare) possano essere raggiunti con un semplice intervento di cosmesi costituzionale e, *in secundis*, se questa presunta manutenzione razionalizzatrice del dettato costituzionale non dissimuli, in realtà, una prospettiva che si avvicina molto al «*de profundis* del parlamentarismo»⁶ o, per eterogenesi dei fini, ad un suo *revirement*.

Ciò che maggiormente stupisce è la completa assenza di qualsiasi riferimento al modello istituzionale subnazionale, vero convitato di pietra del nuovo disegno istituzionale, che verrebbe a riprodursi a livello centrale, seppur in forma spuria.

A dire il vero, la pregnante influenza delle forme di governo substatuali permea l'intero spirito dell'A.S. 830⁷ - successivamente abbinato all'A.S. 935 - nella cui relazione illustrativa viene esplicitamente manifestata l'intenzione di replicare il sistema comunale, l'unico, si dice, in grado di garantire contemporaneamente «ai cittadini di determinare la politica nazionale e al Paese di essere governato per cinque anni senza risentire dei continui cambi di umore delle forze politiche»⁸, omettendo però di considerare che i Comuni possiedono solo «funzioni amministrative, le quali vengono distribuite secondo criteri stabiliti dalla legge tra gli organi di governo dell'ente»⁹.

La buona affermazione del «neomunicipalismo»¹⁰ nella c.d. «proposta Renzi», si mostra ancora come reagente principale della complessa reazione «a innesco carismatico»¹¹ che si sta

²Cfr. Relazione illustrativa A.S. 935 consultabile a questo [link](#).

³ Locuzione coniata e poi utilizzata in vari scritti da Giovanni Sartori. In questa sede ci si limita a ricordare, su tutti, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, Il Mulino, 1994.

⁴ Sull'opportunità di procedere con un metodo «a tappe» ed interventi puntuali N. LUPO, *Revisioni costituzionali «puntuali» e «a tappe» della forme di governo. Perché no?*, in *Federalismi.it*.

⁵ La maggioranza di centrodestra, dopo un'iniziale incertezza, ha optato per il procedimento di revisione ex art. 138 Cost. Come ricorda R. TARCHI, «*Il Premierato elettivo: una proposta di revisione costituzionale confusa e pericolosa per la democrazia italiana*», in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2023, p.6, non erano mancate all'interno della maggioranza idee alternative, come l'istituzione di una commissione bicamerale o l'elezione con metodo proporzionale di una Assemblea Costituente.

⁶ M.A. CABIDDU, *Minimalismo massimo con salto di regime. Note a margine del c.d. premierato*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc.1/2024, p.34.

⁷ L'A. S. 830, a prima firma del Sen. Matteo Renzi, è stato presentato il 1° agosto 2023.

⁸ Cfr. Relazione illustrativa A.S. 830 consultabile a questo [link](#).

⁹ V. CERULLI IRELLI, *Sulla forma di governo regionale (e su alcuni problemi attuali della teoria delle forme di governo)*, in *Astrid*, p.19

¹⁰ Così, *ex multis*, G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4, p. 502.

¹¹ Espressione utilizzata, in altro contesto, da S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana. I principi fondamentali*, Roma, Carocci, 2017.

diffondendo in maniera pervasiva nelle istituzioni a tutti i livelli, ma che ha attecchito anche e soprattutto nelle Regioni.

La riforme istituzionali attese nella XIX legislatura, in tal senso, potrebbero rappresentare l'ultimo miglio per portare a compimento la «rivoluzione copernicana»¹² istituzionale - più tecnicamente conosciuta come «rivoluzione costituzionale»¹³ - avviata nei Comuni, poi proseguita nelle Regioni e che ora potrebbe trovare una definitiva consacrazione anche a livello nazionale, ponendo fine ad una fascinazione trentennale che ha colpito, a seconda delle diverse stagioni politiche, tutti gli schieramenti, indipendentemente dall'orientamento politico.

Anzi, come è stato ripetutamente ricordato¹⁴, sarebbe inesatto sostenere che l'«ispirazione del Premierato (...) sia strutturalmente di destra, quando nasce obiettivamente a sinistra, da Duverger¹⁵ a Salvi»¹⁶. Nel mezzo, grande risonanza aveva riscosso anche la «lenta conversione maggioritaria»¹⁷ di Costantino Mortati che, dopo aver addirittura proposto in Assemblea Costituente la costituzionalizzazione del sistema proporzionale¹⁸, nella prima metà degli anni Settanta¹⁹ guardava con favore alla elezione popolare del primo ministro, «soprattutto allo scopo

¹² F. MUSELLA, *Il modello dell'elezione diretta e il suo impatto sulle dinamiche di governo a livello locale e regionale*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2023, p. 649. L'A. riconosce ai sindaci in quel peculiare frangente storico un ruolo di grande protagonismo ed attivismo nella creazione di una identità comunale, ma rifiuta le interpretazioni più ottimiste che prefiguravano la nascita di una nuova «Repubblica delle città». In questo senso, invece, si veda A. BASSOLINO, *La Repubblica delle Città*, Roma, Donzelli, 1996.

¹³ C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1993. In generale, per un'esauritiva disamina dell'evoluzione delle riforme istituzionali in Italia si veda C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, (1948-2015), in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n.2. 2015, pp.431-555.

¹⁴ Da ultimo S. CECCANTI, *Premierato sì, ma non così*, in *giustiziainsieme.it*. Più approfonditamente, S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi, Relazione al Seminario della Fondazione ItalianiEuropei*, Roma, 9 gennaio, 2003 e, da ultimo, lo stesso CECCANTI, nel corso della sua audizione informale alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del 16 luglio 2024 si esprimeva nel complesso positivamente sul modello di premierato proposto dal c.d. Testo Salvi, che «semplificava in modo chiaro e ragionevole la scelta dell'elettore con un unico voto per un candidato alla Camera dei deputati (unica a dare la fiducia) il quale indicava un candidato Primo Ministro a cui era collegato, il cui nome era stampato sulla scheda, ottenendone così una legittimazione diretta perché il voto dell'elettore di fatto riguardava entrambi».

¹⁵ Si ricordano, a proposito, due suoi importanti interventi sul quotidiano *Le Monde* nell'aprile del 1956, in cui sosteneva l'idea di eleggere direttamente (e contestualmente all'Assemblea Nazionale) il Presidente del Consiglio.

¹⁶ S. CECCANTI, *Premierato sì, ma non così*, cit. L'influenza di Duverger, e di tutto il lavoro collettivo del Club Jean Moulin del 1961, nell'elaborazione politico-dottrinale di progetti di riforma da parte del centro-sinistra è ben nota. A parere di chi scrive, la dimostrazione emblematica di questo «filo rosso di centrosinistra del Premierato» (su cui S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali*, cit.) coincide con la c.d. Tesi per la definizione della piattaforma programmatica dell'Ulivo n°1 che, sposando il modello francese con collegi uninominali maggioritari a doppio turno, prevedeva l'indicazione sulla scheda elettorale, l'indicazione del partito o della coalizione alla quale il candidato aderisce e del candidato premier da essi designato. Ancora, su questa scia si pone anche la proposta Tonini, Morando, D'Amico (n.1662) presentata nella XIV legislatura; ancora, positivamente sulla forma di governo c.d. neoparlamentare A. BARBERA, C. FUSARO, *Il governo delle democrazie*, Bologna, Il Mulino, 2010,

¹⁷ Così A. BARBERA, S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA, Giuffrè, Milano, 2007.

¹⁸ C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione*, in *Studium*, nn. 7-8/1947. Lo stesso Mortati aveva promosso, senza successo, l'idea di un «governo parlamentare a durata minima garantita», da fissarsi almeno in due anni al fine di consentire lo svolgimento del programma concreto su cui il Governo ha ottenuto la fiducia.

¹⁹ C. MORTATI, *Intervento nel dibattito La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, 1973. Di grande interesse risulta anche l'intervento, nel medesimo consesso, di A.M. SANDULLI, il quale sottolineava l'esigenza di dirigersi verso un «governo

di porre a capo di questo organo responsabile davanti al popolo dell'indirizzo politico di cui è espressione, un Capo dello Stato, che non desuma la sua investitura popolare dal popolo»²⁰.

Oltre all'esigenza di preservare la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica, conserva grande attualità pure l'interpretazione del celebre studioso calabrese della nozione di stabilità, intesa quale «possibilità dello spiegarsi di una armonica e coerente direzione politica per il periodo di tempo» e non come semplice «permanenza degli stessi titolari in carica per una certa durata»²¹.

La garanzia di durata di un Esecutivo, come ammoniva Sartori, è condizione «facilitante ma non sufficiente»²² per l'efficienza di un esecutivo, sicchè sarebbe tutt'altro che improbabile l'ipotesi di un governo durevole, ma «improduttivo», a causa delle proprie lacerazioni interne²³.

Questo filone di pensiero, in verità, pare essere totalmente abbandonato nel disegno di legge del c.d. premierato: qui, contrariamente a quanto poc'anzi detto, il crisma della stabilità andrebbe a poggiarsi - sia chiaro senza alcuna certezza di risultato²⁴ - prevalentemente sulla permanenza in carica del Presidente del Consiglio e non più, come si ricava induttivamente dall'art. 60 Cost., sul principio della durata fissa delle Camere che, all'opposto, si troverebbe in balia dei mutevoli avvenimenti politici.

Si avallerebbe, così, un'idea di un governo sopra l'assemblea che ribalta il governo dell'assemblea²⁵ atto a produrre un «effetto giuridico di trascinamento sulla composizione delle Camere»²⁶, assente nelle autorevoli proposte summenzionate, e che rivela non poche assonanze

di legislatura», con elezione diretta del Presidente del Consiglio contemporaneamente alle Camere. Preconizzava, inoltre, la facoltà per il Presidente di «chiedere la chiusura della legislatura, con la conseguenza che si rifaranno le elezioni per la Camera e per il Presidente del Consiglio».

²⁰ *Ibid.* Sia consentito ricordare che, allo stato attuale, per effetto dell'approvazione emendamento 0.2.1 (proponenti E. Borghi e Musolino) il quorum della maggioranza assoluta necessario per l'elezione del Capo Stato è stato differito dal quarto al settimo scrutinio.

²¹ *Ibid.* Quanto alla necessità di irrobustire la posizione del Governo e, contestualmente, di avere un Presidente del Consiglio «forte» sul modello inglese si veda A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, versione pubblicata da Giuffrè, 2023, pp. 78-79; ma anche A. PREDIERI, voce *Presidente del Consiglio*, *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1989.

²² G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale*, in www.astrid-online.it, appendice alla 5^a edizione di *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 5.

²³ Sul punto A. PIRAINO, *Il premierato nella crisi della democrazia rappresentativa*, in *Passaggi Costituzionali*, n.2/2023, spec. p. 264 laddove esclude che «l'instabilità dei governi e la frammentazione delle maggioranze politiche (...) sarebbero cancellate da un intervento diretto del mitizzato popolo anche per eleggere il presidente del Consiglio». L'A. sostiene criticamente piuttosto che in tal modo si avallerebbe la pericolosa «involuzione leaderistica», che costituisce la base della metamorfosi della democrazia in *popolocrazia*. Per una compiuta disamina della descritta tendenza cfr. I. DIAMANTI, M. LAZAR, *Popolocrazia. La metamorfosi delle nostre democrazie*, Bari-Roma, Laterza, 2018.

²⁴ In questo senso cfr., da ultimo, N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1/2024, p. 91.

²⁵ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Rivista Italiana di scienza politica*, n.2/2003, p. 285.

²⁶ Così G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto ed ignoto*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, p. 267.

con il sistema di governo regionale²⁷, da cui, come ci si promette di approfondire, si differenzerebbe per un'applicazione meno intensa e temperata del principio *simul simul*²⁸.

Se, come si ritiene, la torsione monocratica nazionale del progetto Meloni-Casellati è riemersa, come un fiume carsico²⁹, sulle orme della formula regionale «a Presidente eletto»³⁰, obiettivo del presente lavoro è quello di enucleare analogie e differenze nel funzionamento dei due sistemi mediante un'indagine intorno ai diversi effetti della declinazione istituzionale della personalizzazione della vita politica (sia essa nazionale o regionale) concentrandosi prevalentemente sul rapporto con l'assemblea e riservandosi di svolgere qualche considerazione di rimbalzo anche sul sistema partitico.

Infine, senza pretese di esaustività, si proverà, a dimostrare come la riforma in esame tenti erroneamente di riequilibrare la vistosa asimmetria in termini di stabilità con il governo regionale³¹ anche in vista della possibile accentuazione della contrattazione centro (Presidente del Consiglio) – periferia (Presidente di Regione) derivante dalla recente approvazione del d.d.l. Calderoli, che delinea un procedimento negoziale di tipo bilaterale per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia per le Regioni.

2. La controversa trasposizione della clausola *simul simul* nel premierato ed i paradossali effetti in termini di stabilità

«Il passaggio dall'elezione consiliare all'elezione popolare (...) consegna ai cittadini il potere di scegliere non solo i propri rappresentanti al Parlamento ma anche i propri governanti regionali».

Questo breve passaggio contenuto nella relazione illustrativa della legge costituzionale n.1 del 1999 condensa alla perfezione il rovesciamento del meccanismo costituzionale alla base del governo regionale, il cui eco si ritrova nella menzionata relazione che accompagna l'A.S. 935, precisamente nel punto in cui si manifesta l'intento di «consolidare il principio democratico, enfatizzando il ruolo del corpo elettorale nella determinazione dell'indirizzo politico della Nazione, attraverso l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri e la stabilizzazione della sua carica» superando così la supposta *capitis deminutio* dell'elettore italiano rispetto ai suoi omologhi europei³².

²⁷ Sulla necessità di muoversi sulla scia del modello sub-nazionale si veda T.E. FROSINI, *Sulla forma di governo del premierato (elettivo)*, in *Federalismi.it*. Per l'A., in tal modo, si riuscirebbe curare uno strabismo istituzionale, che andrebbe corretto con delle nuove lenti istituzionali.

²⁸ Ne tratta diffusamente M. BELLETTI, *Il simul simul «temperato», ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare. Analogie e differenze tra i disegni di legge 830 e 935 A.S.*, in *Ossevatorio Costituzionale*, fasc. 1/2024.

²⁹ La metafora è tratta da A. ALGOSTINO, *Premierato...purchè capo sia: il fascino della verticalizzazione del potere e i rischi del suo innesto in una democrazia spolitizzata*, in *Rivista Aic*, fasc.3/2023, p.1

³⁰ In tal senso G. FERRAIUOLO, *La revisione della forma di governo tra noto ed ignoto*, cit., p. 268. L'A. sostiene, in modo condivisibile, che «è evidente che il paradigma (...) verso cui è orientato il d.d.l. 935 non (sia) quello del «Sindaco d'Italia», piuttosto quella del «Governatore d'Italia».

³¹ L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Il Mulino, Bologna, 2023, spec. p. 75.

³² L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, Il Politico, Vol. 52, N.4, 1957, p. 562.

L'elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale, prosieguo del percorso di innovazione istituzionale³³ inaugurato dalla legge n. 43/1995 (la c.d. «legge Tatarella»), ha rappresentato sintomo e risultato della progressiva ed irrefrenabile emancipazione del capo dell'esecutivo regionale al punto che la formula a «Presidente eletto», da essere meramente «suppletiva»³⁴ o «preferenziale»³⁵ si è affermata, per stessa ammissione della giurisprudenza costituzionale, come «normale»³⁶.

Specularmente, sul piano nazionale, lo sfaldamento della convenzione proporzionalista³⁷ e la rottura della simbiosi³⁸ multilivello delle forme di governo sinora non hanno trovato alcuna soddisfacente risposta istituzionale e, ancora una volta, sono sfociate in quella che potrebbe definirsi - con le parole di Giovanni Sartori - una nuova deviazione «terzopianista»³⁹ del riformatore italiano, colpevole di ignorare totalmente i due «antefatti» pregiudiziali (o meglio piani) che condizionano qualsivoglia forma di governo (il sistema elettorale ed il sistema partitico) e di voler così risolvere le disfunzioni politiche direttamente con le riforme istituzionali, senza che la vita politica dal canto suo ne offra le condizioni necessarie⁴⁰.

Sulla scorta dell'esperienza regionale del «governo di legislatura con elezione diretta del vertice dell'Esecutivo»⁴¹, nel progetto Meloni si insegue il dogma della stabilità accettando scientemente un irrigidimento istituzionale in senso verticale⁴², nel solco di quel filone del

³³ C. FUSARO, *Statuti e forme di governo*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, 2007, p. 18.

³⁴ A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 119.

³⁵ A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria in Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19. Sulla forma di governo regionale la letteratura è vastissima, per ragioni di economicità ci si limita a ricordare A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, 1999; S. BARTOLE, *Nuova forma di governo e rapporti tra Stato e Regioni*, in *Regional and federal studies*, 2004; M. RUBECCHI, *La forma di governo regionale tra regole e decisioni*, Roma, 2010; A. D'ANDREA, *La forma di governo regionale e degli enti locali nella prospettiva federalista*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2013.

³⁶ Così la stessa Corte Costituzionale nella sent. 379/2004.

³⁷ Cfr. F. LANCHESTER, *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1*.

³⁸ M. TROISI, *L'elezione diretta di Sindaco e Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, n.4/2023, p. 729.

³⁹ G. SARTORI, *Premierato forte e premierato elettivo*, cit., p.286. L'A. rileva criticamente che il riformatore politicizzato, diversamente dal «costituzionalista puro», non vuole toccare i primi due «piani». Ancora, l'A. sostiene che un simile approccio sia come «costruire una casa cominciando dal tetto invece che dalla cantina»; nello stesso senso, recentemente M. OLIVETTI, *Riformare la forma di governo italiana?*, in *federalismi.it*, spec. 10. L'A. ritiene che qualsivoglia tentativo di riforma della forma di governo debba essere inquadrato «nel sistema costituzionale complessivo, anzitutto con l'obiettivo di non squilibrarlo» e E. CHELI, *Perché dico al presidenzialismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2022, spec. p.4 nel punto in cui contesta la propensione italiana a «riferire ad un difetto della macchina costituzionale le disfunzioni prodotte essenzialmente della cattiva qualità del carburante politico cui spetta il compito di far funzionare la macchina».

⁴⁰ Il riferimento è, ovviamente, al celebre passo di B. MIRKINE-GUETZEVICH, *Le régime parlementaire dans le récentes Constitutions européennes*, in *Revue internationale de droit comparé*, fasc. 24/1950, pp. 613 ss.

⁴¹ Così P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p.146

⁴² In tal senso F. FURLAN, *Il Premierato elettivo è la strada giusta? La lezione di vent'anni di elezione diretta dei Presidenti di Regione*, in *ConslutaOnline*, fasc. III del 2023, p. 1037.

costituzionalismo moderno che considera la personalizzazione della politica un imprescindibile mezzo (e non un ostacolo) volto alla realizzazione di fini democratici⁴³.

Ne deriva, anche sul versante nazionale, l'irreversibile trapianto formale del «fenomeno di identificazione della politica con vicende squisitamente personali»⁴⁴ che, a dispetto delle perplessità della giurisprudenza costituzionale⁴⁵, viene cinta da un'aura salvifica quale unico strumento per ottenere la massimizzazione di democrazia in entrata ed in uscita, assicurata dall'assenza di interposizioni di altri centri di decisione⁴⁶.

Ineluttabile conseguenza di questa tendenza è un imprudente snellimento istituzionale, che si estrinseca nella replica in forma mitigata della clausola *simul stabunt simul cadent*, la quale, a sua volta, incarna «l'espressione estrema dell'idea centrale ispiratrice della forma di governo regionale, vale a dire la personalizzazione del potere»⁴⁷ e, di riflesso, il rapporto di «intima derivazione tra Presidente e Consiglio»⁴⁸.

Il premierato, nel mutuare dall'esperienza regionale il principio della contemporaneità di investitura politica di Governo e Parlamento, si preoccupa al contempo di smussare i rigidi automatismi regionali della crisi del rapporto di consonanza politica, quasi a voler trovare un punto di caduta tra il «rispetto» della volontà del corpo elettorale nella legislatura e l'ineliminabile fluidità politica in seno all'Assemblea.

Su questo punto, la matrice sub-nazionale, invece riproposta integralmente nell'A.S. 830, avrebbe ingessato impropriamente il ruolo parlamentare dei partiti, svuotandoli della facoltà di impedire di fatto lo scioglimento delle Camere una volta raggiunto un accordo per la formazione di qualsiasi maggioranza parlamentare⁴⁹.

Il «progetto Renzi» interveniva anche con l'eliminazione del rapporto di fiducia iniziale (oltre al potere di nomina e revoca dei ministri del Presidente eletto) che «in forza dell'elezione diretta, si intende instaurato implicitamente» e, sul modello di molteplici previsioni statutarie, si sostituiva la mozione di fiducia iniziale con la «illustrazione di linee programmatiche». Merita di essere ricordato che la giurisprudenza costituzionale, invitata a decidere sul tema (sent.

⁴³ Sul rapporto tra *premiership* e *leadership* cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento federatore*, in *Passaggi Costituzionali*, Il Mulino, 2023, p.94, originariamente pubblicato in *Quaderni Costituzionali*, n.1/2022, pp.35-50.

⁴⁴ G. DE RITA, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale 1 del 1999*, in www.costituzionalismo.it.

⁴⁵ Ci si riferisce, in particolar modo, al punto 9.2 del considerato in diritto della sent. 35/2017, in cui si evidenzia come l'elezione diretta del titolare del potere esecutivo locale faccia parte di un assetto «ben diverso dalla forma di governo parlamentare prevista dalla Costituzione a livello nazionale».

⁴⁶ In questo senso S. GALEOTTI, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale. Saggio sulla bassa capacità del sistema politico italiano.*, in *Verso una nuova Costituzione*, volume curato dal Gruppo di Milano, Tomo I., Giuffrè, Milano, 1983, spec. pp. 347-348, ma anche S. GALEOTTI in *Dalla disciplina dei partiti alla riforma del sistema di governo. Spunti per una politica costituzionale* pubblicato come *Prefazione*, in C.E. TRAVERSO, V. ITALIA, M. BASSANI, *I partiti politici oggi. Leggi e statuti*, Istituto editoriale Cisalpino, Milano-Varese, 1966 ora in S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983.

⁴⁷ L. CARLASSARE, *La sent. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di Stato*, in *Le Regioni*, fasc. 2/2004, spec. p. 920.

⁴⁸ G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Gruppo di Pisa-La Rivista*, 2/2014, p.29.

⁴⁹ Parte consistente della dottrina costituzionalistica non ha esitato a definirla una convenzione costituzionale, al pari della della compartecipazione dei partiti nella scelta dei ministri. Da ultimo si veda S. STAIANO, *Democrazia dei partiti e forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc.2/2023, p. 300.

372/2004)⁵⁰, abbia chiarito che un eventuale voto contrario del Consiglio sulle linee programmatiche avrebbe potuto avere esclusivamente un rilievo politico, senza spiegare alcun effetto giuridico sulla permanenza in carica del Presidente e della Giunta.

La Corte Costituzionale, nella successiva sent. 12 del 2006, esprimendosi su talune disposizioni dello Statuto della Regione Abruzzo⁵¹, con precipuo riguardo alla controversa proposta di equiparare gli effetti del voto contrario sul programma di governo all'approvazione della mozione di sfiducia, ne sottolineava l'insanabile contraddittorietà rispetto ad un sistema di rapporti tra poteri «fondato sul conferimento da parte del popolo di un mandato a governare ad entrambi gli organi supremi della Regione, ciascuno nei suoi distinti ruoli»⁵², con il risultato che il sistema della elezione universale diretta del vertice dell'Esecutivo (e l'annessa consonanza istituzionale con il Consiglio) «ha come sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una mozione iniziale di fiducia»⁵³.

L'attuale versione dell'A.S. 935 va in direzione diametralmente opposta, probabilmente animata dal desiderio di salvaguardare, almeno nella forma, la prerogativa del Parlamento⁵⁴ di accordare la fiducia mediante mozione motivata⁵⁵ e di incanalare la volontà popolare all'interno della fisiologica dialettica Governo - Parlamento.

Anzi, il testo ora in esame attribuisce al Presidente del Consiglio una sorta di «doppia chance» di ottenere la fiducia, cosicché esso si trova nella paradossale situazione di essere eletto direttamente dal popolo e, allo stesso tempo, di doversi assicurare in Parlamento una maggioranza che gli accordi la fiducia⁵⁶.

Se è vero che, in teoria, il compito di prevenire qualsiasi disallineamento tra legittimazione popolare e parlamentare potrebbe ben essere assolto dalla legge elettorale - per il momento accantonata per scelta dalla maggioranza - l'alto grado di conflittualità degli attori politici (specie se alleati) che ha permeato cronicamente la storia parlamentare italiana induce a dover vagliare tutte le ipotesi astrattamente verificabili.

Come accennato, in virtù del nuovo art. 94 comma 1 Cost., il Presidente del Consiglio godrebbe di due «tentativi» di ottenere la fiducia dalle Camere: nello specifico, si prevede che

⁵⁰ La Corte, nella sent. 372 del 2004, era chiamata ad esprimersi sulla censura di incostituzionalità relativa all'art. 32 comma 2 dello statuto della Regione Toscana, nella parte in cui stabilisce che «il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione»; cfr. anche 379 del 2004.

⁵¹ Sul tema la letteratura è molto vasta, in questa sede ci si limita a ricordare 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006. È bene ricordare come in realtà non tutti gli statuti contemplino l'illustrazione del programma di governo regionale e un numero ancor minore di Regioni preveda che sia posta in votazione (cfr. artt. 33.4 St. e 57 reg. cons. Calabria; 44.2 St. e 5 reg. cons. Emilia Romagna; artt. 11.2, 32 commi 1-2 st. Toscana e 43.2 a) St. Umbria).

⁵² Cfr. considerato in diritto 5 della sent. Corte Cost. n. 12 del 2006.

⁵³ Cfr. considerato in diritto 9 della sent. Corte Cost. 379 del 2004.

⁵⁴ M. BELLETTI, *Il simul simul «temperato», ovvero, la via italiana per la razionalizzazione della forma di governo parlamentare*, cit., p. 18. Sul rapporto fiduciario quale elemento qualificante le forme di governo non può rimandarsi al pionieristico studio di L. ELIA, voce *Governo* (forme di), *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, spec. p. 642.

⁵⁵ Non a caso, l'A.S. 830, tra le altre cose, all'art. 3 proponeva di eliminare dall'art. 94 Cost. le parole «accorda o».

⁵⁶ Insiste su questa contraddizione N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2024, spec. p. 97. L'A. sottolinea ironicamente come, in realtà, il candidato che vince le elezioni vinca l'incarico di formare il nuovo Governo e non già la carica di premier.

in caso di prima mancata approvazione della mozione, l'eletto sarebbe reincaricato e, solo nell'ipotesi di nuova bocciatura, il Presidente della Repubblica dovrebbe sciogliere le Camere.

Le potenziali (e pericolose) antinomie che potrebbero scaturire non vanno sottovalutate e, paradossalmente, almeno in una prima fase, finirebbero per rafforzare il peso parlamentare dei partiti che in origine ci si prefiggeva di combattere: infatti, una o più forze politiche che sostengono il Presidente eletto, rimaste insoddisfatte dalla composizione della compagine ministeriale, potrebbero non approvare la prima mozione di fiducia con l'obiettivo di ottenere le modifiche richieste⁵⁷.

Per di più, non deve nemmeno sottovalutarsi che la detta frattura interna debba essere necessariamente ricomposta poiché in caso di nuova bocciatura alle Camere, il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a sciogliere le Camere.

Se, quindi, come è stato autorevolmente paventato⁵⁸, la statuizione del rinnovo dell'incarico è diretta primariamente alla modifica della squadra ministeriale sollecitata dai partiti, si può ben comprendere l'equivoco di fondo che vizia la riforma, ovvero la fallace convinzione che per governare sia sufficiente la legittimazione elettorale, da cui invece non discende automaticamente una pari legittimazione parlamentare, anche se in teoria garantita dalle urne: il «Presidente forte» resta un'illusione ottica, senza alle spalle un saldo consenso parlamentare.

Su questo primo aspetto, è utile segnalare un indubbio profilo di criticità in merito alla coesistenza, nel medesimo articolato di riforma⁵⁹, della disposizione che inquadra normalmente il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo nel suo complesso e della speculare previsione che postula la revoca del (solo?) Presidente del Consiglio e il successivo scioglimento delle Camere in seguito all'approvazione di una mozione motivata di sfiducia.

Al di là di questa palese incongruenza, la sanzione di scioglimento in seguito alla votazione di una mozione di sfiducia porterebbe a marginalizzare ancor di più un istituto tutt'ora considerato un tabù⁶⁰ e che la prassi costituzionale ha contribuito a far «degradare» da dispositivo costituzionale principe per parlamentarizzare le crisi a mero e semplice elemento classificatore della nostra forma di governo⁶¹.

L'approvazione della mozione di sfiducia, al pari di quanto già previsto dall'art. 126 comma 2 in ambito regionale, spiegherebbe così «un effetto distruttivo globale»⁶² di difficile applicazione, vista la natura sostanzialmente «suicida»⁶³ di questa causa di scioglimento autonomo del Consiglio⁶⁴, che, legando a doppio filo il destino di Presidenti a quello delle rispettive Assemblee, rischia di enfatizzare oltremodo la sua funzione deterrente, a scapito di una sempre più scarsa effettività pratica.

⁵⁷ S. CURRERI, *Quel «pasticciaccio brutto» del voto di fiducia iniziale*, in www.lacostituzione.info.

⁵⁸ N. ZANON, *Su quanto possa o debba essere forte un Presidente del Consiglio eletto direttamente*, cit., p.100

⁵⁹ Si allude, nello specifico, alla versione novellata dell'art. 94 Cost.

⁶⁰ In questo senso L. CIAURRO, *La mozione di sfiducia: un tabù che resiste*, in Federalismi.it, n.6/2020, p.4.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² P. COSTANZO, *Commento agli artt. 30-38 della legge 142 del 1990*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Roma, 1996, p.585.

⁶³ S. STAIANO, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁴ Approfonditamente, C. DE FIORES, *Art. 126*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Milano, 2006, pp. 2498 ss.

A complicare il quadro è poi intervenuta l'approvazione delle proposte emendative governative⁶⁵ che intendevano regolare e differenziare gli effetti sulla durata della legislatura delle varie fattispecie di crisi di governo.

La volontà di parlamentarizzare le varie fenomenologie di crisi si accompagna all'esigenza di assicurarne una maggiore prevedibilità negli esiti, ora ricercata mediante la costituzionalizzazione di vere e proprie regole di gestione che si propongono di plasmare le dinamiche della politica, dimenticando però che «la politica è tutto, mentre le regole (...) non potranno che seguire»⁶⁶.

Infatti, la proposta di riforma mira alla parlamentarizzazione⁶⁷ rafforzata delle crisi di governo e, a tal fine, prescrive che in caso di dimissioni - tanto volontarie, quanto obbligate a seguito di voto a contrario alla questione di fiducia⁶⁸ - «il Presidente del Consiglio, previa informativa parlamentare, può proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone».

Tralasciando, per esigenze di economicità, la nuova controversa natura costituzionale dello scioglimento delle Camere, occorre brevemente sottolineare come il nuovo articolato obblighi il Presidente eletto dimissionario ad una preventiva informativa parlamentare, prima di proporre⁶⁹ al Capo dello Stato lo scioglimento.

Stando alla lettera della riforma, l'incubatrice parlamentare, intesa quale strumento di razionalizzazione, perderebbe i connotati di correttivo, promosso alternativamente dallo stesso Governo o dal Presidente della Repubblica⁷⁰, diventando una «regola costituzionale»⁷¹ di ogni crisi di Governo non provocata dall'approvazione di una mozione di sfiducia.

⁶⁵ In seguito all'approvazione dell'emendamento 4.2000 del Governo approvato nella seduta antimeridiana del 10 aprile.

⁶⁶ L. ELIA, *Proposte per un possibile riordino istituzionale*, *Il Politico*, 1987, p.564. L'A., nel tracciare le molteplici criticità connaturate alle istanze riformatrici, ricorda ironicamente la metafora, attribuita ad Aldo Bozzi, per cui i partiti malati avrebbero dovuto essere medici di sé stessi e del sistema che essi in larga parte avevano contribuito ad instaurare.

⁶⁷ La volontà di parlamentarizzare la crisi non è un inedito nel panorama politico italiano. Basti pensare, ad esempio, alla proposta di legge costituzionale di Oscar Luigi Scalfaro (nn.5219) volta a stabilire che «qualora il Governo intenda presentare le proprie dimissioni ne rende previa comunicazione motivata alle Camere. La relativa discussione si conclude, se richiesto, con un voto». Sul punto cfr. M. CECILI, *Crisi del governo Draghi: tra una parlamentarizzazione e lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente della Repubblica ha fatto quel che poteva?*, in Osservatorio costituzionale, fasc. 1/2023.

⁶⁸ La formulazione iniziale alludeva solo a «dimissioni volontarie». La disposizione utilizzata era equivoca, dal momento che partiva dal presupposto controverso che il voto contrario a questione di fiducia non importasse un obbligo giuridico alle dimissioni, ma un mero obbligo politico. Con l'approvazione del subemendamento 4.200/49 (De Cristofaro e altri) - con parere favorevole di Governo e relatore - veniva eliminata la locuzione «volontarie», fugando così qualunque dubbio sull'ambito di applicazione della disposizione. Si segnala, da ultimo, l'approvazione in aula al Senato dell'emendamento 7.900 (Governo) che ha distinto più chiaramente gli effetti della fine del mandato del Presidente del Consiglio, a seconda che derivino da dimissioni o da impedimento permanente, morte, decadenza.

⁶⁹ Da una lettura del dibattito referente, tuttavia, appare univoco l'intento di attribuire al Presidente del Consiglio il potere di provocare lo scioglimento. In questo senso, cfr. Dossier sulla Proposta di modifiche costituzionali per l'introduzione dell'elezione diretta del Presidente del Consiglio, Maggio 2024, n.215/1.

⁷⁰ F. FRATTINI, *L'art. 94 della Costituzione*, in www.lamagistratura.it.

⁷¹ A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra «regole» costituzionali e «regolarità» della politica*, *Politica del diritto*, fasc.1/2000.

Nel complesso, tale modifica rappresenta un'ulteriore conferma non solo della garanzia di trasparenza, ma anche della duttilità e polifunzionalità della parlamentarizzazione⁷² dal momento che, sempre nel rispetto del termine massimo di sette giorni dalle dimissioni, consente al Presidente di optare o meno per lo scioglimento delle Camere.

Qualora decida di avvalersi di quest'ultima facoltà, per di più, il Presidente del Consiglio dimissionario, potrebbe essere nuovamente reincaricato dal Capo dello Stato (salvo questi non decida di incaricare un altro parlamentare eletto in collegamento con il primo) al fine di formare l'ultimo Governo della legislatura⁷³ e, da quel momento, si instaurerà il regime di *simul simul* in forma «pura».

Da una prima lettura, l'ingresso in questa forma delle dimissioni nel testo costituzionale, nonostante il lodevole fine ultimo di responsabilizzazione degli attori politici, sconta il difetto congenito di irrigidire eccessivamente il sistema: ad esempio, diverrebbero difficilmente realizzabili le ipotesi di c.d. «pseudocrisi», ovvero quelle «turbolenze istituzionali»⁷⁴ destinate a rientrare senza mutamento dell'esecutivo, dal momento che si postula comunque il conferimento di un nuovo incarico.

Ancora, appare quantomeno curiosa la scelta del legislatore di servirsi dell'agile istituto dell'informativa parlamentare - presente esplicitamente nel solo Regolamento del Senato⁷⁵ - che, diversamente dalle comunicazioni, non prevede votazioni finali, ma solo un dibattito senza repliche.

Non sono ancora ben chiari i reali tratti fisiognomici delle informative, ma è piuttosto forte e solido il sospetto che si sia scientemente voluta avallare la tendenza alla «fuga dalle comunicazioni verso le informative», con il pericolo di ridurre queste ultime a semplici «conferenze-stampa»⁷⁶ del Governo non risolutive della crisi.

In sintesi, il rischio all'orizzonte è la potenziale moltiplicazione delle già indecifrabili formule di crisi, con la conseguenza che il sistema politico reagisca nel verso opposto al «rendimento fantastico» e subisca deviazioni «verso la perversione delle protesi invasive distorcenti che subisce»⁷⁷: l'operatività «meramente teorica»⁷⁸ della clausola *simul simul* regionale⁷⁹, se trapposta

⁷² Su cui, diffusamente, A. RUGGERI, *La crisi di governo. Tra rifondazione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990.

⁷³ Dopo la prima crisi, a norma dell'articolato della riforma, ne è ammessa solo un'altra. Si dice infatti che il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare un nuovo Governo «una sola volta nel corso della legislatura».

⁷⁴ M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2018, p.7

⁷⁵ Cfr. art. 105 co. 1-bis R.S. La disposizione, piuttosto laconica, si limita a prevedere che le informative del Presidente del Consiglio si svolgono sempre in Assemblea. Il Presidente o la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari possono fissare la trattazione in Assemblea di informative, aventi carattere di urgenza, da parte di Ministri.

⁷⁶ G. LASORELLA, *Il Parlamento: regole e dinamiche. Una introduzione al diritto parlamentare*, Torino, 2023, pp. 456-457.

⁷⁷ G. FERRARA, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, p. 450.

⁷⁸ G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p.28.

⁷⁹ Il riferimento, *ex multis*, è ad A. PERTICI, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, n.5 del 1998. L'A. mette in luce il pericolo che i partiti, pur di evitare crisi e la fine anticipata della consiliatura, si limitino ad una semplice «ordinaria amministrazione».

nel contesto nazionale ad alta volatilità del voto e litigiosità interna⁸⁰ potrebbe, per converso, assumere un andamento schizofrenico e destabilizzare ulteriormente i già precari equilibri del panorama politico.

Pertanto, il nocciolo della questione riguarda principalmente gli esiti concreti dell'inedita malleabilità del *simul simul* condizionata, a sua volta, dall'atteggiamento parlamentare dei partiti (soprattutto della coalizione di governo), i quali potrebbero trarre nuova linfa vitale dal potere di «disfare» i governi minacciando il ritorno alle urne.

3. I probabili effetti sul sistema partitico-politico e un accenno ai nuovi equilibri multilivello

Si è brevemente cercato di dimostrare sinora come gli intricati meccanismi fiduciari proposti, volti a superare l'anomalia italiana del «sopravvivere senza governare»⁸¹, non assicurino di per sé stabilità, ma possano creare un nuovo «equilibrio del terrore»⁸² capovolto e disfunzionale: la peculiare morfologia della clausola *simul simul* da strumento deterrente diverrebbe, così congegnato, solo un irrefrenabile e costante incentivo alle crisi.

In questo contesto, dunque, pare piuttosto evidente come l'obiettivo riformatore della stabilità degradi a mero simulacro e che lo stesso, per proprietà transitiva, debba dirsi anche per l'altro proposito, ovvero l'appianamento dell'eterogeneità delle maggioranze.

Tanto, anzitutto per una questione prettamente di metodo.

Il modello regionale post-riforma, connotato da una spiccata conformazione unidimensionale del potere⁸³, sintomo della transizione alla «Repubblica delle coalizioni»⁸⁴, ha ristretto il campo d'azione dei partiti al momento pre-elettorale, quando essi sono chiamati a scegliere il «cavallo vincente»⁸⁵, anche a costo di accettare alleanze con formazioni politiche ideologicamente distanti (per non dire opposte)⁸⁶.

L'unione «programmatica» fra le formazioni politiche, quindi, segue l'individuazione del candidato alla presidenza e trova un collante solo (ed esclusivamente) nella sua persona, vista la seria difficoltà di trovare una matrice ideologica comune a formazioni così diverse: si è passati,

⁸⁰ Da ultimo, M. VOLPI, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibri di potere*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, fasc. 1/2024.

⁸¹ La citazione, attribuita al sociologo americano G. DI PALMA, è riportata da T.E. FROSINI, *Il Premierato e i suoi nemici*, in *Rassegna DPE online*, fasc. 2/2023, p. XVIII.

⁸² P. CIARLO, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quaderni Costituzionali*, fasc. 1/2001, p.132.

⁸³ Su cui da ultimo S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana. I principi fondamentali*, cit., pp. 120 ss.; ma prima ancora S. STAIANO, *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forme di governo e dinamiche partitiche*, Torino, 2012, p.XII

⁸⁴ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 81ss.

⁸⁵ Espressione utilizzata da G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, cit., p.29.

⁸⁶ Sarebbe impossibile tentare di sistematizzare in questa sede (senza peccare di parzialità) il variegato panorama di liste a supporto dei candidati alla Presidenza della Regione. Per una più dettagliata analisi cfr. S. CAFIERO, *La riforma sul «premierato» e la tradizione parlamentare italiana. Razionalizzazione o abbandono?*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 2/2024, p.151. L'A. rileva come talvolta il fenomeno abbia assunto dei contorni parossistici e ricorda come nelle elezioni regionali del 2020, fra le quindici liste a supporto del Presidente uscente Michele Emiliano, vi fossero compagini poco affini ideologicamente come, ad esempio, DC Puglia, Sinistra Alternativa, Partito Animalista.

assai rapidamente, dalla spersonalizzazione della prima fase del regionalismo⁸⁷ ad un'opposta elefantiasi monocratica dell'esecutivo regionale, chiamato a continuare a prestazioni di unità per tenere insieme una coalizione frammentata.

Nella forma di governo «a presidente eletto» la parcellizzazione era un *side effect* prevedibile⁸⁸ - anzi accettata e probabilmente anche ricercata - dello spostamento del baricentro dello schema dal partito politico al *leader*, tanto che attenta dottrina⁸⁹ aveva sin da subito preconizzato, a legge n.1 del 1999 appena approvata, la piena coerenza tra la forma di governo regionale ed il «partito personale»⁹⁰; la prassi, si può ben dire, ha avvalorato la sussistenza di questo legame osmotico.

Non è questa la sede idonea per riflettere sulle complesse interazioni fra organizzazione intrapartitica e tipo di Stato⁹¹, ma non ci si può astenere dal notare come le deviazioni patologiche del partito personale regionale, sia esso nella «forma» del partito tradizionale⁹² sia in quella di movimenti civici o ancora di liste del Presidente, derivino dalla ritrazione territoriale dei partiti nazionali, già intuibile dalle timide previsioni statutarie⁹³ e assecondate da quella parte della dottrina che sostiene sia una scelta prettamente ideologica la maggiore o minore centralizzazione territoriale, estranea al nucleo duro dell'art. 49 Cost.⁹⁴.

Di certo, l'analisi dell'influsso sul sistema partitico della nuova struttura costituzionale delle Regioni non può essere confinata alla sola previsione dell'elezione diretta del Presidente della Giunta, ma merita di essere messa a fuoco anche attraverso le lenti del caotico intreccio di competenze post-riforma 2001 che, come dimostrato anche dalla pandemia, ha prodotto una complessa sovrapposizione tra relazioni multilivello e rapporti interpartitici⁹⁵.

Immediata ed agevole soluzione a tale *impasse* si è trovata, come accennato, nel binomio personalismo-decisionismo⁹⁶ del governatore regionale, che, a sua volta, si è trasfusa da un lato, nell'affermazione dei partiti regionali⁹⁷, aggregatori autonomi di consensi dotati di una forza

⁸⁷ M. TROISI, *Regioni e rappresentanza politica*, vol. I, Cacucci, Bari, 2018, p. 76.

⁸⁸ In questi termini si esprimeva a legge 1/1999 appena approvata G. PITRUZZELLA, *Forma di governo e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n.3-4, 2000.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.* Sul partito personale il riferimento è, ovviamente, a M. CALISE, *Il partito personale*, Bari, 2000.

⁹¹ Su cui, su tutti, si rimanda a R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., AIC, Annuario 2008, Napoli, 2009, pp. 238 ss.

⁹² Sul partito personale «regionale» che mutua dal partito tradizionale la sua struttura, ma la riduce a suo apparato «servente» cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, cit., p.120

⁹³ Su cui approfonditamente A.G. LANZAFAME, *L'Organizzazione territoriale dei partiti: prassi, regole e dover essere costituzionale*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di governo parlamentare*, Napoli, 2019. L'A. mette in evidenza, su tutti, la contraddittorietà di alcune disposizioni dello statuto della Lega Salvini Premier, partito nato con un'impronta marcatamente federalista, ma ora schiacciato fortemente sui poteri del Segretario federale che, ad esempio, «autorizza l'utilizzo del simbolo da parte delle articolazioni regionali per ogni singola elezione». Da ultimo anche M. MALIZIA, *Il rapporto centro-periferia negli statuti dei partiti politici*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.4/2023 mette in luce come in realtà il partito a trazione maggiormente federale (cfr. artt. 14 e 15 statuto) sia il PD.

⁹⁴ D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Giappichelli, Torino, 2019, p.222

⁹⁵ R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, cit., p.6.

⁹⁶ Così L. ELIA, *La personalizzazione della politica*, in *associazioneideicostituzionalisti.it*

⁹⁷ Per S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista Aic*, fasc. 3/2017, pp.16-17 il partito personale regionale, assieme al partito personale di dimensione nazionale, macro-regionale e nazionale «antisistema», sarebbe la manifestazione più evidente della personalizzazione dei partiti.

tale da porsi (spesso, ma non sempre)⁹⁸ in piena competizione elettorale «interna» con le articolazioni territoriali del partito tradizionale e, dall'altro, in un asfittico controllo della macchina amministrativa, ultimamente esercitato col frequente ricorso ad una strumentale riorganizzazione degli uffici⁹⁹.

Nel modello regionale, la consapevole marginalizzazione della rappresentanza consiliare è stata scientemente sacrificata sull'altare di un (presunto) efficientismo del governo monocratico - da mezzo trasformatosi in fine ultimo di governo - in quanto ritenuto funzionale ad una migliore tutela dei diritti e compressione delle disuguaglianze.

L'interrogativo da porsi tempestivamente, ora, nel pieno del processo di revisione costituzionale, è se sia conveniente ispirarsi ad un modello in cui al personalismo «dalla facciata decisionista»¹⁰⁰ continuano ad affiancarsi consolidate pratiche di consociativismo¹⁰¹ che non combattono, ma esasperano la disgregazione partitica.

Fatica a comprendersi, dunque, come riproducendo la monocratizzazione in funzione di razionalizzazione¹⁰², si possa pretendere di contrastare l'eterogeneità delle maggioranze in un sistema che rimarrebbe comunque parlamentare: se, come è vero, il multipartitismo è un indice non trascurabile del logoramento dell'Esecutivo¹⁰³, il Presidente del Consiglio eletto dovrebbe guardarsi continuamente dalle «imboscate» degli alleati, vogliosi di riconfrontarsi ad elezioni, magari con un avvicendamento di *leadership*.

Lo «scettro del potere»¹⁰⁴, dopo l'iniziale (ma non irreversibile) investitura popolare, ritornerebbe saldamente nelle mani dei partiti di maggioranza che ben potrebbero esprimere in Parlamento una volontà speculare a quella popolare, dapprima provocando le dimissioni del Presidente eletto e, successivamente, facendo su di lui pressione affinché non proponga lo scioglimento delle Camere, così da consentire la sostituzione con un altro parlamentare eletto con la maggioranza.

⁹⁸ S. STAIANO, *Art. 5, cit.*, riferisce il caso delle Regioni di centrosinistra in cui il Presidente di Regione si serva dell'apparato del partito «tradizionale» preesistente, innestando però nei fatti un «partito autonomo» rispetto a quello nazionale, instaurando un rapporto di tipo «confederale» con questo.

⁹⁹ M. TROISI, *L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la Pubblica amministrazione*, in *Le Regioni*, fasc. 4/2023, pp. 754-755

¹⁰⁰ M. CALISE, *Il partito personale*, cit., p. 120.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Cfr. C. FUSARO, *Per una storia delle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, p.430 ss. Sui rischi, soprattutto concernenti l'ecologia del dibattito pubblico, 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 www.federalismi.it.

¹⁰³ M. DUVERGER, *I Partiti politici*, Milano, 1975, p. 495;

¹⁰⁴ C. BASSU, *L'elezione diretta del Capo del Governo è sufficiente per valorizzare il principio democratico e garantire la stabilità?*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc.1/2014, p.4. L'immagine dello «scettro» del comando, utilizzata in maniera evocativa da MORTATI in *Assemblea Costituente*, ritorna ciclicamente nel dibattito politico-costituzionale: si ricordi almeno L. BASSO, *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Feltrinelli, 1958, Milano; più di recente G. CERINA FERONI, *Restituire lo scettro agli elettori: la sovranità popolare tra realtà e dover essere*, in *Osservatorio Costituzionale*, fasc. 1/2020.

Per quanto l'allarmante stato di salute presente dei Consigli regionali potrebbe indurre a pensare al premierato come anticamera della definitiva emarginazione del Parlamento¹⁰⁵, l'imprevedibilità delle mutazioni politiche inducono ad una maggiore prudenza nel minimizzare la «presa» dei partiti sul Governo, nonostante la loro conclamata incapacità di elaborare nuovi meccanismi di stabilizzazione attraverso convenzioni¹⁰⁶ ed una dannosa autoreferenzialità che li ha portati a recidere i rapporti con le basi.

Al netto di queste criticità, l'ultimo aspetto qui meritevole di attenzione attiene alle ripercussioni sul piano delle relazioni istituzionali fra vertice esecutivo nazionale e regionale, in costanza della approvazione del disegno di legge Calderoli, che delinea un procedimento negoziale a carattere bilaterale per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia.

Segnatamente, l'elezione diretta del Presidente del Consiglio sarebbe in grado di appianare il dislivello in termini di *surplus* democratico che sinora ha permesso al Presidente di Regione di compiere un deciso salto verso una proiezione nazionale¹⁰⁷; allo stesso tempo, tuttavia, nasconde il pericolo di un'eccessiva concentrazione di potere nelle mani del Presidente del Consiglio circa l'*an* ed il *quantum* della porzione di autonomia concessa, considerato che gli viene attribuita la prerogativa di limitare l'oggetto del negoziato al fine di «tutelare l'unità giuridica o economica, nonché l'indirizzo politico rispetto a politiche pubbliche prioritarie»¹⁰⁸.

Anzitutto, la scelta dell'A.C. 1665 di riservare rispettivamente al Presidente del Consiglio (o al Ministro degli Affari Regionali) l'avvio del negoziato¹⁰⁹ e al Governo il potere di iniziativa sulla legge di approvazione dell'intesa - nonostante la formulazione letterale dell'art. 116 comma 3 Cost. e parte della dottrina depongano in senso diametralmente opposto¹¹⁰ - confermano il proposito di rendere il Presidente del Consiglio vero e proprio «arbitro» dell'autonomia.

Sulla stessa scia si pongono anche l'attribuzione al Presidente di un'assoluta discrezionalità nell'adeguamento al contenuto degli atti di indirizzo resi dalle Camere sugli schemi di intesa preliminare - con l'unico obbligo, in caso ritenga di non conformarsi, di «dare adeguata motivazione della scelta effettuata»¹¹¹ - e nel periodico aggiornamento dei Lep e dei costi con Dpcm, senza neanche l'obbligo di consultare le commissioni competenti¹¹².

¹⁰⁵ In tal senso cfr. A. ALGOSTINO, *Premierato...purchè capo sia*, cit., p.124 che sostiene sia «facile un pronostico su quanto accadrà ad un Parlamento già agonico con l'eventuale elezione diretta».

¹⁰⁶ E. GROSSO, *Partiti politici e regolazione della forma di governo*, Relazione Convegno AIC, Brescia, 27-28 ottobre 2023, disponibile online, p.22.

¹⁰⁷ Riporta numerosi dati ed opinioni (anche giornalistiche) in merito F. FURLAN, *Il Presidente della Regione 2.0*, Torino, 2021, pp. 223 ss.

¹⁰⁸ Cfr. art 2 comma 2 A.C. 1665.

¹⁰⁹ Per completezza, si ricorda che ai sensi dell'ultimo periodo del comma 1 dell'art. 2 dell'A.C. 1665.

¹¹⁰ A. BONOMI, R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in www.dirittifondamentali.it, fasc. 2/2017 p.11; ma anche A. ANZON DEMMING, *Quale regionalismo differenziato?*, in *Le istituzioni del federalismo*, fasc. 1/2008, p. 51 ss.

¹¹¹ Così, testualmente, art. 2 comma 5 A.C. 1665. Sulla criticità di tale scelta si veda G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge «Calderoli» per l'attuazione dell'Autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116 comma 3 Cost.*, in questa rivista n.3/2023, p.44. L'A. sostiene che la decisione di non conformarsi, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 400 del 1988 avrebbe dovuto coinvolgere il Consiglio dei Ministri.

¹¹² G. M. FLICK, *Autonomia differenziata delle Regioni: perplessità ed interrogativi*, in www.federalismi.it, sostiene vi sia una sinergia politica sul rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio derivante dalla combinazione delle due riforme del «premierato rinforzato e dell'autonomia differenziata».

Infine, ed è probabilmente il profilo di maggiore interesse, il Presidente del Consiglio può unilateralmente «limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie»¹¹³ individuate dalla proposta regionale di avviare le trattative: l'asimmetria «contrattuale» tra vertice nazionale e regionale è tale che il primo può autonomamente decidere di non avviare il negoziato su determinate materie o tracciare confini diversi dalla proposta regionale¹¹⁴.

Detta circostanza, più che assolvere adeguatamente alla supposta funzione nomofilattica del disegno di legge, potrebbe finire per istituzionalizzare contrattazioni dal carattere prevalentemente politico, che, di conseguenza, assumerebbero contorni diversi a seconda degli schieramenti politici di appartenenza dei protagonisti, ancora di più della loro sfera di influenza geografica¹¹⁵.

4. Brevi osservazioni conclusive

Tirando le fila del discorso, finanche da un'analisi inevitabilmente sommaria come quella qui proposta, emergono tutti i difetti congeniti a una riforma costituzionale che piega le «regole del gioco» costituzionale in nome del «rafforzamento della stabilità del governo», per di più mutuando un sistema di governo che, specie nell'ultimo periodo, ha purtroppo messo in mostra tutti i suoi non trascurabili coni d'ombra.

La svolta sulla forma di governo, poi, se esaminata non isolatamente, ma in combinato disposto con le incerte prospettive del regionalismo differenziato italiano, si muove ad ampie falcate verso un pericoloso paradigma di semplificazione istituzionale, certamente più diretto ed immediato, ma meno affine allo Stato costituzionale di diritto che abbisognerebbe invece di «faticosa cura delle sue strutture, della manutenzione dei suoi meccanismi, della terapia delle sue patologie»¹¹⁶.

Questa la strada - senz'altro più impervia e dispendiosa - che certamente sarebbe più opportuno percorrere. Al contrario, si è scelto di riformare in fretta e di autoimporsi dei tempi frenetici, visto che l'applicazione della riforma del premierato resterebbe subordinata all'approvazione anche della disciplina per l'elezione del Presidente del Consiglio e delle Camere e che questa con tutta probabilità - salvi gli imprevedibili esiti referendari - avverrà precipitosamente sul calare della legislatura al fine di scongiurare situazioni di caos istituzionale¹¹⁷.

¹¹³ Cfr. art. 2 comma 2 A.C. 1665.

¹¹⁴ G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge «Calderoli»*, cit., p.48.

¹¹⁵ Con la conseguenza dello sgretolamento del «fronte regionale», fino ad ora ben compatto e ben performante. Cfr. L. DELL'ATTI, *Poteri di indirizzo del Presidente del Consiglio e leale collaborazione. Quali prospettive per i rapporti interni ed esterni del vertice monocratico dell'esecutivo?*, in *Rassegna Dpe*, fasc. 1/2024, pp. 327 ss.

¹¹⁶ M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, p. 70.

¹¹⁷ Su cui E. ROSSI, *La nomina del Presidente del Consiglio realizzata mediante una norma abrogata: quel pasticciaccio della norma transitoria*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. L'A. mette in luce come nel caso in cui non si riesca (per questioni di tempo o per mancanza di volontà) ad approvare entro la fine della legislatura la legge elettorale «di attuazione», il Presidente della Repubblica dovrebbe agire sulla base dell'art. 92 abrogato ma «tenuto in vista da una norma transitoria», spec. p. 4.