

FRANCESCO SAVERIO BERTOLINI* E SILVIO TROILO**

Dal rapporto fiduciario al vincolo della “consonanza” con il potere esecutivo. Col premierato una forma parlamentare priva di contenuto?***

ABSTRACT (EN): The essay analyses the constitutional reform project aimed at introducing the so-called “premierate”, which – like the combined provisions of the new Title V of the Constitution and the regional electoral laws – determines the inversion of the relationship between the Head of Government and Parliament, through the direct election of the Prime Minister and the attribution of a majority prize to the lists linked to him. Moreover, the election of the Houses of Parliament and the election of the Prime Minister constitute two composing elements of a single procedure for choosing the complex subject entrusted with the task of governing the country, formed by the Government, at the head of which is the Prime Minister chosen by the electorate, as well as by Parliament itself, entrusted with supporting him through a mandate bond, referring to each House as a whole and safeguarded by early dissolution in the event of failure to fulfill the task. The lack of the freedom of the mandate undermines the representative capacity of the Houses of Parliament at the root. Therefore the parliamentary majority government that the premier system wishes to introduce is completely emptied of its substantial and characteristic essence.

ABSTRACT (IT): Il saggio analizza il progetto di riforma costituzionale volto ad introdurre il c.d. premierato, che – al pari del combinato disposto del nuovo Titolo V Cost. e delle leggi elettorali regionali – determina l’inversione del rapporto tra il capo del Governo e il Parlamento, mediante l’elezione diretta del Presidente del Consiglio e l’attribuzione di un premio di maggioranza alle liste collegate al *premier*. Peraltro, l’elezione delle Camere e quella del Presidente del Consiglio risultano costituire due elementi compositivi di un unico procedimento di scelta del soggetto complesso investito del compito di governare il Paese, formato dal Governo, a cui capo sta il Presidente del Consiglio scelto dagli elettori, e dallo stesso Parlamento, incaricato di sostenerlo attraverso un vincolo di mandato riferito a ciascuna Camera nella sua unità e presidiato con lo scioglimento anticipato in caso di omesso assolvimento dell’incarico. Il difetto della libertà del mandato mina alla radice la capacità rappresentativa delle Camere. Pertanto, il governo della maggioranza parlamentare che il sistema premierale vuole introdurre risulta svuotato della sua essenza sostanziale e caratteristica.

SOMMARIO: 1. Autorità e libertà nella proposta di revisione costituzionale sul premierato. – 2. Autorità e rappresentatività nella forma di governo delle Regioni italiane. – 3. Elezione diretta del Presidente del Consiglio, elezione contestuale delle Camere e investitura popolare della maggioranza parlamentare. – 4. Processo di identificazione della maggioranza politica di governo nel Presidente del Consiglio eletto. – 5. “Entificazione” della maggioranza nel Presidente del Consiglio, vincolo di mandato parlamentare, valore rappresentativo delle Camere. – 6. Il mantenimento nella disponibilità del Governo di ulteriori e incisivi strumenti di compressione delle prerogative parlamentari. – 7. La riforma alla prova.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Teramo.

** Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli Studi di Bergamo.

*** Articolo sottoposto a referaggio. Esso è stato concepito, impostato e rivisto congiuntamente dai due autori, pur se la specifica redazione dei paragrafi 1, 3, 4, 5 è stata effettuata da Francesco Saverio Bertolini, mentre quella dei paragrafi 2, 6, 7 da Silvio Troilo.

1. Autorità e libertà nella proposta di revisione costituzionale sul premierato

1.1. – «In ogni ordinamento giuridico l'elemento "autorità" è espresso dall'organizzazione»¹.

Serrando i nodi fra potere politico e determinazione dell'apparato incaricato di esercitarlo, l'affermazione conduce a definire lo Stato quale «popolo organizzato», definizione questa «valevole per qualunque tipo di stato, ma nel senso non già di qualificare il popolo in quanto titolare di propri poteri, bensì solo di definire la struttura di ogni organismo associativo a fini generali»².

La notazione vale a comprendere il fine ordinativo che si ripromette il progetto governativo di revisione costituzionale della forma di governo, quando dispone l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, organo "di vertice" del complesso organico Governo, posto a sua volta a capo dell'intera amministrazione statale³.

La previsione attribuisce rilievo immediato al corpo elettorale in sede di istituzione del titolare dell'organo apicale dell'apparato espressivo dell'autorità statale, e con essa espressivo della stessa sovranità del popolo unificato a Stato.

Le forme dell'unificazione nell'apparato statale non costituiscono, tuttavia, l'unico versante del rapporto fra popolo e Stato, posto che in ogni fenomeno associativo l'organizzazione esponenziale del gruppo sociale esercita in primo luogo supremazia sulle stesse componenti del gruppo che l'hanno determinata.

Il rapporto fra popolo e Stato è osservato dalla Costituzione sotto il verso della determinazione dell'organizzazione di governo, nella quale le componenti del popolo confluiscono ad unità; nonché, al contempo, sotto il verso, per così dire "opposto", della soggezione delle stesse componenti popolari ai poteri autoritativi che promanano dall'apparato dello Stato. Le "forme" ed i "limiti", che la Costituzione pone all'esercizio della sovranità popolare⁴, si riferiscono dunque non solo ai processi funzionalizzati con i quali il popolo partecipa della realizzazione dell'apparato, ma anche ai processi parimenti funzionalizzati con i quali l'apparato che ne risulta realizza la sua attività, affinché il governo della nazione, pur se istituito in diretto collegamento con le componenti popolari, risulti comunque vincolato a rispettarne le posizioni di libertà e di autonomia.

1.2. – La natura del corpo elettorale come formato dai cittadini capaci di agire si radica nella rappresentanza della nazione affermatasi con le rivoluzioni liberali europee. A fini di disarticolazione del precedente assetto cetuale, l'individuo atomisticamente considerato viene assunto ad unità elementare della società. Secondo un esito acclarato, tuttavia, la cosa non comporta l'astrazione del singolo da qualsivoglia legame associativo, ma comporta l'esclusiva

¹ M. S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 101.

² Così C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1975, p. 151.

³ «Il Presidente del Consiglio è eletto a suffragio universale e diretto per cinque anni»: così prevede l'art. 5 del progetto di legge di revisione costituzionale di introduzione del c.d. sistema premierale – come approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 18 giugno 2024 – che intende in tal modo riscrivere l'*incipit* dell'art. 92, secondo comma, della Costituzione.

⁴ All'art. 1, secondo comma.

ascrizione della dimensione collettiva alla sfera della società generale, il singolo non risultando immesso nel corpo elettorale in quanto slegato da qualsivoglia appartenenza, ma in quanto componente della società nazionale⁵. Il presupposto individualista finisce dunque per convertirsi in una concezione della rappresentanza che riguarda i cittadini per le qualità che sono loro comuni, essendo gli interessi che li uniscono nel corpo nazionale i soli che imprimono la capacità di essere rappresentati⁶. Conseguenza ultima del relativo processo è la confluenza della rappresentanza dei singoli nella rappresentanza della nazione unitariamente considerata⁷.

La relativa concezione del voto sembra quella presupposta e portata a compimento dal progetto di riforma. L'elezione diretta del Presidente del Consiglio comporta un movimento verso l'unificazione di milioni di cittadini nel titolare della carica monocratica di guida del governo nazionale, incaricato, in quanto tale, di esprimere con la propria volontà la volontà nazionale, e di perseguire così, per definizione, gli interessi a tutti comuni in ragione della comune appartenenza al corpo nazionale, per il quale l'eletto è chiamato ad agire.

Pur se a partire dal medesimo corpo elettivo, l'esito risulta molto distante da quello dell'elezione delle Camere.

Mentre nella scelta dei parlamentari, in ragione del carattere collegiale dell'organo, l'elettore – che pure vota nella qualità di cittadino e quindi di componente singolo della comunità nazionale – attribuisce il voto a rappresentanti di parti settoriali, tanto territoriali quanto, e soprattutto, politiche, portatrici di molteplici interessi sezionali, nell'elezione del Presidente del Consiglio gli elettori sono chiamati ad un processo immediato e diretto di integrazione ad unità. L'elezione diretta conduce decine di milioni di individui ad unificarsi, senza intermediazione alcuna, nell'organo di vertice dell'apparato organizzativo del governo della nazione, segnando idealmente la periodica costituzione ad unità di un corpo sociale astrattamente immaginato come composto da individui unicamente legati dal vincolo nazionale.

2. Autorità e rappresentatività nella forma di governo delle Regioni italiane

2.1. – L'elezione diretta del Presidente del Consiglio, quale vertice dell'esecutivo, è solo la prima delle ampie similitudini che la forma di governo delineata dalla proposta di revisione costituzionale sul premierato presenta con quella adottata, a partire dal 1999, in quasi tutte le Regioni italiane, dove si pongono problematiche teorico-ricostruttive analoghe a quelle sopra

⁵ E difatti la dimensione collettiva, «esclusa dallo schema del contratto sociale, riappariva solo al superiore livello dell'assetto del potere politico. In aperta antitesi con la struttura policentrica della società medioevale, le premesse individualistiche si convertivano in un momento unitario, rappresentato di volta in volta dal sovrano nelle versioni assolutistiche, dalla 'volonté générale' in quelle democratiche, dalla supremazia del potere legislativo in quelle liberali»: così P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 21-22.

⁶ «Le droit à se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à raison des qualités qui leur sont communes ... Les intérêts par lesquels ils se ressemblent sont donc les seuls ... qui impriment au citoyen la qualité représentable»: così R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1922), II, rist. Parigi, 1922, p. 242, riporta il relativo pensiero enunciato dall'abate Sieyès nella discussione alla *Constituante*.

⁷ «Les citoyens pris individuellement n'ont pas à la représentation de droit personnel, distinct de celui de la nation envisagée dans son unité indivisible»: così, ancora, la sintesi di R. CARRÉ DE MALBERG, *op. ult. cit.*, p. 242.

illustrate, pur nella diversità sussistente fra enti regionali autonomi, con proprie popolazioni, e Stato sovrano, fondato sul popolo.

Come ha sottolineato la stessa Corte costituzionale, «la forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta non è imposta alle Regioni come l'unica possibile, potendo essere legittimamente sostituita da altri modelli di organizzazione dei rapporti fra corpo elettorale, consiglieri regionali e Presidente della Giunta, che in sede di elaborazione statutaria possano essere considerati più idonei a meglio rappresentare le diverse realtà sociali e territoriali delle nostre regioni o anche più adatti per alcuni sistemi politici regionali»⁸.

Nondimeno, tutte le Regioni a statuto ordinario e gran parte di quelle a statuto speciale – con la sola eccezione della Valle d'Aosta e della Provincia autonoma di Bolzano, caratterizzate dalla necessità di mantenere un delicato equilibrio tra i rispettivi gruppi linguistici – hanno adottato quella forma di governo, prefigurata come “normale” dall'art. 122, quinto comma, Cost.⁹ e connotata non soltanto dalla contestuale elezione popolare diretta tanto del Presidente quanto del Consiglio, ma anche «dal tratto caratterizzante e indefettibile del principio funzionale del *simul stabunt, simul cadent* stabilito dall'art. 126, terzo comma, Cost., la cui rigidità non è mitigabile da parte delle Regioni, presentando natura di un vincolo costituzionale»¹⁰. Come è stato acutamente notato, in tali elementi caratterizzanti «si rispecchiano tutte le ansie, le frustrazioni e le aspettative della politica italiana degli ultimi anni: dalla ricerca dell'investitura popolare diretta della persona fisica posta al vertice del potere esecutivo, intesa come forma di limitazione del potere decisorio autoreferenziale dei partiti politici, all'ossessione antiribaltistica che attraversa come un filo rosso la vita politica ed istituzionale italiana» ormai da lungo tempo¹¹.

Inoltre, tale forma di governo «esclude che possano essere introdotti circuiti fiduciari collaterali e accessori rispetto alla presuntiva unità di indirizzo politico derivante dalla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio. In questo senso, l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del secondo o le dimissioni del primo fanno venir meno la presunzione di consonanza politica derivante dalla consultazione elettorale e rendono necessario, in modo coerente, un nuovo appello al popolo, al quale si chiede di restaurare il presupposto fondamentale della omogeneità di indirizzo politico che deve caratterizzare i programmi e le attività sia del Presidente che del Consiglio»¹².

Ad accentuare ulteriormente – e incisivamente – i connotati testé descritti, sono intervenuti i sistemi elettorali similari adottati da tutti i legislatori regionali¹³, nonostante, ex art. 122, primo

⁸ Corte cost., sentt. n. 2/2004 e n. 203/2023.

⁹ Corte cost., sent. n. 372/2004.

¹⁰ Corte cost., sentt. n. 12/2006 e n. 203/2023.

¹¹ E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfa.cnr.it. Nello stesso senso, ex plurimis, E. GROSSO, *Il metadone della Repubblica. Elezione diretta e verticalizzazione del potere: la grande ossessione semplificatrice*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2023, “Focus Riforme costituzionali e forma di governo”, pp. 1 ss.

¹² Corte cost., sentt. n. 12/2006 e n. 203/2023.

¹³ Pur attraverso *technicalities* parzialmente diverse, ma con effetti del tutto e ovunque analoghi a quelli prodotti dalla normativa transitoria disposta dalla legge cost. n. 1/1999 (cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2013, p. 112). V. anche A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza*

comma, Cost., la legge dello Stato non predetermini più, come in passato, le modalità di elezione degli organi regionali ma si limiti a stabilirne i soli principi fondamentali, e benché la specifica legge cornice statale (legge 2 luglio 2004, n. 165), con rigoroso *self-restraint*, imponga espressamente il solo vincolo specifico della contestualità tra elezione presidenziale ed elezione del Consiglio (se si accoglie il modello standard)¹⁴, pur gravando il legislatore regionale dell'ulteriore onere di individuare «un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze»¹⁵.

Anche se il quadro costituzionale non è vincolante in tal senso – ed anzi, esaminato nel suo complesso e non guardando esclusivamente al Titolo V, sembri richiedere scelte diverse (come si argomenterà meglio nel par. 7) – le leggi elettorali regionali hanno univocamente fatto discendere dalla persistenza di una parziale relazione fiduciaria tra il Consiglio e il Presidente elettivo la necessità che nel Consiglio stesso le liste collegate al Presidente godano invariabilmente di un'ampia maggioranza (mediante un cospicuo premio in seggi a loro favore, attribuito quasi sempre senza alcuna soglia minima di voti), anziché lasciare che la maggioranza politica scaturisca dall'autonoma elezione del Consiglio.

I sistemi elettorali prescelti dalla Regioni, dunque, presuppongono e determinano l'*inversione del rapporto tra Presidente della Giunta e Consiglio*, segnando un connotato dirimente della forma di governo regionale¹⁶ che pare ripreso appieno e senz'altro costituzionalizzato – come si dirà – nel progetto del premierato.

L'inversione del nesso di derivazione tra gli organi della Regione segna nell'esperienza regionale il superamento del rapporto di fiducia, comportando la fuoriuscita dal parlamentarismo propriamente detto. Ciò viene constatato anche dalla Corte costituzionale quando afferma che, tra Consiglio regionale e Presidente della Giunta, non sussiste «una relazione fiduciaria assimilabile a quella tipica delle forme di governo parlamentari, ma un rapporto di consonanza politica, istituito direttamente dagli elettori, la cui cessazione può essere ufficialmente dichiarata sia dal Presidente sia dal Consiglio con atti tipici e tassativamente indicati dalla Costituzione»¹⁷.

costituzionale n. 1 del 2014. *Problemi e prospettive*, ESI, Napoli 2015, pp. 151 ss.; D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio nella forma di governo regionale di fronte alla sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio cost.*, n. 3, 2016, pp. 567 ss.

¹⁴ Oltre al divieto di mandato imperativo e a forme di garanzia delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive.

¹⁵ Senza, peraltro, richiedere di “garantire” o “assicurare” invariabilmente la formazione di una stabile maggioranza. In tal modo le Regioni sono libere di adottare plurime soluzioni, da formule maggioritarie uninominali – od anche maggioritarie plurinominali (com'era per il c.d. “listino” previsto dalla legge n. 43 del 1995) – a sistemi misti di vario genere. La scelta della legge cornice n. 165 riavvicina, opportunamente, il regime delle Regioni ordinarie a quello delle Regioni speciali, alle quali l'art. 5 della legge costituzionale n. 2 del 2001 ha assegnato la competenza a disciplinare la materia elettorale, oltre che la forma di governo, con legge regionale statutaria approvata a maggioranza assoluta «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con l'osservanza di quanto stabilito dall[lo] Statuto».

¹⁶ Ciò viene constatato anche dal *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia* dell'Issirfa, a cura di A. D'ATENA, Giuffrè, Milano, 2011, p. 171.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 12/2006.

L'ulteriore previsione da parte dell'art. 126 Cost. dell'automatico scioglimento del Consiglio anche nei casi di "accidenti" semplicemente fisici o giuridici che colpiscano il vertice dell'esecutivo (decadenza, morte, impedimento permanente, dimissioni volontarie per motivi personali) tende a ridurre ai minimi termini la responsabilità politica del Presidente eletto dal corpo elettorale nei confronti dell'assemblea rappresentativa. Ne consegue che la centralità del Consiglio regionale risulta sostituita da quella del Presidente della Regione.

2.2. - La centralità del Presidente, realizzata a detrimento del Consiglio dal combinato disposto della forma di governo e dei sistemi elettorali adottati dalle Regioni, comporta che la funzione (o attività) di indirizzo politico sia concentrata essenzialmente nelle mani del Presidente stesso (non a caso indicato dai *mass media* con l'appellativo di *Governatore*). Essa si fonda sul suo programma elettorale e, secondo la rigida interpretazione della Corte costituzionale¹⁸, non può essere sottoposta all'approvazione preliminare, con «effetto giuridicamente rilevante», del Consiglio regionale. È quindi venuta meno la possibilità dell'assemblea rappresentativa di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico generale a livello regionale, esercitabile invece, almeno in teoria, dalle Camere in sede di votazione della mozione di fiducia al nuovo Gabinetto, che deve essere motivata dal consenso sul programma di governo. Non risulta, infatti, paragonabile a quest'ultima la semplice apertura di un dibattito in Consiglio sulle dichiarazioni programmatiche del Presidente della Regione, non accompagnata da un voto di approvazione

Così gli statuti regionali hanno sancito un recesso della funzione di indirizzo politico, affidata, nel sistema parlamentare, al raccordo tra legislativo ed esecutivo. Essa non viene espressamente menzionata in Piemonte, Liguria e Marche. In altre due Regioni è citata solo in riferimento alla Giunta (non al Presidente della Giunta), anche se in un caso, quello umbro, in via esclusiva, mentre in quello pugliese la Giunta «partecipa alla determinazione e all'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo» (art. 43 St.), senza tuttavia che tale attività sia espressamente attribuita anche al Consiglio come suggerirebbe il concetto di «partecipazione». Nel Lazio e nella Lombardia, al contrario, è il Consiglio a concorrere «alla determinazione dell'indirizzo politico regionale» (art. 23 St. Lazio e art. 14 St. Lombardia), senza che la Giunta ne sia espressamente proclamata titolare. Concorre, invece, all'indirizzo politico determinato espressamente dal Consiglio la Giunta della Calabria (art. 35).

Non mancano, comunque, le Regioni che, sulla carta, riservano al Consiglio la determinazione dell'indirizzo politico regionale (art. 28 St. Emilia-Romagna; art. 26 St. Campania; art. 11 St. Toscana, secondo cui il Consiglio «indica l'indirizzo politico e programmatico della Regione»), con la coerente previsione (in Emilia-Romagna, Toscana, Calabria) di un voto iniziale del Consiglio sul programma esposto dal Presidente della Giunta, privato tuttavia di «alcun effetto giuridicamente rilevante».

In ogni caso, poiché la forma di governo adottata a livello regionale è imperniata su due canali di legittimazione, uno per il Presidente della Giunta ed uno per il Consiglio, attraverso i quali gli elettori dovrebbero «presuntivamente» esprimere una consonanza politica tra i due organi (ma senza alcun obbligo di farlo e, quindi, senza assoluta certezza che ciò avvenga), ne

¹⁸ Corte cost., sentt. n. 372/2004 e n. 12/2006.

consegue che lo svolgimento dell'indirizzo politico deve avvenire su un piano sostanziale e non meramente formale, in modo collaborativo e non prevaricatorio né competitivo¹⁹. Invero, ciò è, sulla carta, puntualmente previsto dagli statuti regionali, che attribuiscono ai Consigli regionali poteri di (approvazione di atti di) programmazione, di indirizzo, di nomina, consultivi, di controllo, non sempre, peraltro, attentamente calibrati²⁰.

Restano validi, pertanto, anche in questo contesto gli insegnamenti della dottrina più autorevole, secondo la quale l'attuazione della funzione di indirizzo non rientra tra le attività riconducibili al "dominio riservato" dell'esecutivo, ma trova riscontro in una pluralità di atti – non necessariamente tipizzati ma comprendenti anche prassi e comportamenti concludenti – che possono spettare sia all'esecutivo, sia al legislativo²¹: basti pensare, ad esempio, agli atti di indirizzo, ai poteri di nomina oppure alla stessa attività consultiva (spesso assai penetrante) spettanti all'assemblea elettiva.

Ove, invece, l'esecutivo avocasse a sé tanto la determinazione quanto l'attuazione dell'indirizzo politico, si produrrebbe l'effetto di marginalizzare le assemblee rappresentative e il metodo della discussione parlamentare o consiliare – caratterizzato da un contraddittorio politico ben più ampio rispetto agli esecutivi – a cui si accompagnerebbe, se già non «si accompagna, moltiplicandolo, quello del mancato effettivo funzionamento del principio di *balance of powers*, tanto più necessario di fronte ad un organo ad elezione popolare diretta come il Presidente della Regione»²².

3. Elezione diretta del Presidente del Consiglio, elezione contestuale delle Camere e investitura popolare della maggioranza parlamentare

Per comprendere la radice degli esiti di compressione della posizione dei Consigli evidenziati dall'esperienza regionale, occorre interrogarsi sul senso della coesistenza della relazione fiduciaria con l'elezione diretta del titolare del vertice del potere esecutivo, secondo la soluzione organizzativa che la riforma in senso premierale vorrebbe estendere, a partire dall'esperienza regionale, anche all'ordinamento statale.

Se la fiducia delle Camere nei confronti del Ministero si impone progressivamente per surrogare prima e sostituire poi la fiducia del Sovrano nei confronti dei suoi ministri²³, allora è

¹⁹ Cfr., per tutti, O. CHESSA, *La forma di governo sarda e il modello italiano di competizione politico-elettorale*, in O. CHESSA, P. PINNA, *La riforma della regione speciale tra Legge statutaria e Statuto speciale*, Giappichelli, Torino, 2008.

²⁰ Cfr., per tutti, G. DI COSIMO, *L'indirizzo politico regionale fra legislativo ed esecutivo*, in *Il Filangieri*, Roma, 2009, pp. 167 ss., nonché in https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Di-C/Di-Cosimo_indirizzo-pol-reg-le.pdf

²¹ Cfr., tra gli altri, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 643; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, *ivi*, XXI, 1971, p. 145; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., p. 318; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, XVIII, Treccani, Roma, 1990, pp. 3 ss.

²² E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, cit.

²³ Restano ad oggi fondamentali, al riguardo, le pagine di F.W. MAITLAND, *The constitutional history of England*, CUP, Cambridge, 1963, specie pp. 297-301 per la soluzione della "question of Sovereignty" a favore del "King in Parliament", nonché pp. 387-396, per la soluzione della questione "the Crown and the Government", nel senso del progressivo abbandono da parte dei monarchi inglesi della posizione di centro di riferimento del *Privy Council* e della progressiva e corrispondente insorgenza della solidarietà interna fra i membri del *Cabinet* e della loro comune responsabilità verso il Parlamento (pp. 395-396).

con forza propria che si pone la questione sul senso della relazione fiduciaria nei confronti di titolari del potere esecutivo preposti direttamente dal corpo elettorale. E, difatti, proprio l'investitura da parte del corpo elettorale – in sede di esercizio diretto della sovranità popolare – dovrebbe dirsi una fonte di legittimazione dell'agire del Governo di per se stessa del tutto sufficiente ed idonea.

La questione della relazione fiduciaria con un Gabinetto, il cui Presidente del Consiglio è scelto dagli elettori, indirizza dunque l'analisi verso l'assetto profondo e reale della forma di governo che la riforma intende introdurre, e, in particolare, l'indirizza verso l'individuazione del soggetto cui la riforma intende imputare la titolarità dell'indirizzo politico e, con essa, l'attività di governo vera e propria.

Rilevano a questo riguardo, come colto dalla Corte costituzionale nella sintetica ma densa analisi dell'analogo sistema regionale, le espresse disposizioni della legge di revisione che disciplinano il rapporto destinato ad accompagnare costantemente l'attività di Parlamento e Governo durante tutto il tempo della loro permanenza in carica.

Il rapporto è innestato dalla previsione secondo cui «le elezioni delle Camere e del Presidente del Consiglio hanno luogo contestualmente»; il rapporto è mantenuto dalla previsione secondo cui la legge elettorale deve fornire «una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio»; il rapporto, infine, è confermato dalla disciplina della relazione fiduciaria in senso stretto, donde deriva che all'elezione del Presidente del Consiglio deve ancora seguire il conferimento della fiducia da parte delle Camere: il mancato conferimento della fiducia, così come la sua revoca determinano lo scioglimento del Parlamento, mentre la presentazione delle dimissioni pone il Presidente eletto nella condizione di vincolare il Presidente della Repubblica a disporre, del pari, lo scioglimento delle Camere²⁴.

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio va dunque letta non isolatamente ma quale elemento di una contestuale istituzione degli organi del potere esecutivo e del potere legislativo, vincolati dalla disciplina costituzionale ad una unità di indirizzo ed a un coordinamento di attività presidiati da stringenti previsioni organizzative.

La circostanza – mentre conferma la tendenziale assimilazione del sistema a quello regionale parimenti dominato dal principio della “consonanza” fra i due organi – conduce alla conclusione che l'istituzione del premierato non intenderebbe in realtà derogare alla tradizionale posizione delle Camere rappresentative – propria da sempre del sistema dello Stato unitario – ma intenderebbe al contrario, per così dire, portarla ad una sorta di estremo compimento sotto la forma della democrazia c.d. maggioritaria²⁵.

²⁴ Così gli artt. 92 e 94 Cost. nel testo novellato dal disegno di legge di revisione costituzionale.

²⁵ Secondo una chiave di lettura del regime parlamentare già anticipata da Mortati, come sottolinea P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 143, ricordando che «secondo Mortati, per effetto delle profonde trasformazioni del circuito rappresentativo determinatesi nello stato di partiti, le forze politiche di maggioranza hanno assunto la responsabilità dell'esecuzione dell'indirizzo politico», cosicché ne discende «una vera e propria istituzionalizzazione del principio maggioritario, con la conseguente identificazione fra programma delle forze di maggioranza e indirizzo politico dello Stato».

L'elezione diretta del Presidente del Consiglio è infatti strumento non soltanto per la formazione del Governo, ma anche per l'investitura di una maggioranza parlamentare scelta dagli elettori.

Vale al riguardo l'istituto del parlamentare «collegato al Presidente del Consiglio»²⁶.

La necessaria dichiarazione di collegamento ad un candidato Presidente del Consiglio implica l'istituzione, già in fase pre-elettorale, anche di un corrispondente collegamento fra i vari candidati ai seggi di deputato e senatore, che è appunto figura della costituenda maggioranza parlamentare, destinata a scaturire, nel disegno ideale della riforma, da una scelta diretta degli elettori preordinata a garantire il sostegno delle Camere al Presidente del Consiglio scelto dai medesimi elettori²⁷.

Neppure sembra corretto, di conseguenza, parlarsi di elezione diretta del Presidente del Consiglio come distinguibile da quella delle Camere e viceversa: elezioni politiche ed elezioni del Presidente del Consiglio costituiscono due elementi compositivi di un unico procedimento di scelta del soggetto complesso investito del compito di governare il Paese. Soggetto complesso – come è complesso il procedimento per la sua individuazione – formato dal Governo, a cui capo sta il Presidente del Consiglio scelto dagli elettori, nonché dallo stesso Parlamento incaricato di sostenerlo per la via di una maggioranza di parlamentari determinata direttamente dal voto popolare in forza del collegamento dei candidati al Presidente eletto (ed amplificata nelle dimensioni dal sistema elettorale).

Si spiega così il mantenimento della relazione fiduciaria con le Camere rappresentative a dispetto dell'investitura che il titolare del potere esecutivo riceve direttamente dal corpo elettorale. Pare infatti che fine della riforma sia quello non già di attribuire la funzione o attività di indirizzo politico al Governo esclusivamente in ragione della diretta preposizione del Presidente del Consiglio da parte degli elettori, ma piuttosto di attribuirgliela anche in quanto sostenuto da Camere rappresentative vincolate in tal senso sin dal momento della loro elezione.

A questo riguardo, la soluzione del progetto di attribuire a ciascuno dei due complessi organici il potere di determinare la fine del mandato dell'altro provocando, al contempo, anche la fine del mandato proprio, secondo il principio che nell'esperienza regionale viene detto “*simul stabunt, simul cadent*”, non allude tanto ad una sorta di esercizio “duale” del potere politico, quanto invece, sul solco di un modello “ideale” del governo parlamentare²⁸, al fenomeno della “unione” o della “fusione” fra i due organi ai fini dell'attività di indirizzo politico. Parlamento

²⁶ L'istituto verrebbe introdotto dal nuovo art. 92, terzo comma, Cost., che vincola il legislatore a garantire «una maggioranza dei seggi in ciascuna delle Camere alle liste e ai candidati collegati al Presidente del Consiglio».

²⁷ Inclusi non pochi elettori sostanzialmente stranieri: infatti, l'attribuzione *ex lege* della cittadinanza italiana anche a figli, nipoti e bisnipoti dei nostri emigrati all'estero, pur se in possesso di altra cittadinanza, comporta che circa 4,8 milioni di elettori su quasi 51 milioni vivano fuori dei confini nazionali, con una conoscenza più limitata delle problematiche italiane, e che, oltre tutto, molti di loro siano – e si sentano – cittadini di altri Paesi. Mentre per l'elezione delle Camere l'impatto del loro voto viene circoscritto alla scelta di 8 deputati e 4 senatori (il 2% del totale), per quella del Presidente del Consiglio la loro forza potenziale sarebbe pari ad oltre il 9% dell'elettorato, il che solleva non poche perplessità.

²⁸ Caratterizzata dal carattere “monista” della forma che esso assume: sul punto cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 404 ss., ma anche P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., p. 155, per la difficoltà di proporre «la validità del raffronto fra il modello britannico, assunto come paradigmatico del “tipo” del governo parlamentare, e le varianti continentali».

e Governo sono concepiti dal progetto di riforma quali organi intimamente coordinati ed unificati in forza del fenomeno organizzativo della maggioranza parlamentare di governo.

Il necessario sostegno delle Camere al Gabinetto del Presidente scelto dagli elettori non rivela dunque una duplicità di depositari del potere politico, ma presuppone un soggetto politicamente unitario, costituito dallo stabile coordinamento della maggioranza parlamentare con il Ministero capeggiato dal Presidente scelto dal corpo elettorale²⁹.

Governo del Presidente eletto e Parlamento stabilmente controllato dai membri della maggioranza costituiscono il duplice elemento costitutivo del “soggetto” politico complesso, ma unitario, cui è imputato, a questo punto per scelta diretta e contestuale (della maggioranza) degli elettori, il governo del Paese: trattandosi di una figura composita, il venir meno dell’unione fra gli elementi che la costituiscono, attestata dall’uno o dall’altro dei due poteri, determina il ritorno alle urne, trattandosi di forme diverse del medesimo fenomeno della dissoluzione del soggetto incaricato dal corpo elettorale del compito di governare il Paese³⁰.

4. Processo di identificazione della maggioranza politica di governo nel Presidente del Consiglio eletto

4.1. - L’individuazione del soggetto titolare della direzione del Paese nella “maggioranza politica di governo” lascia valutare l’elezione diretta del *premier* come strumento per rendere il sistema impermeabile ai fenomeni della “eterogeneità” e della “volatilità” delle maggioranze³¹.

Più che per la durata predeterminata della carica - non posta a riparo, infatti, da revoca da parte delle Camere - l’elezione diretta del Presidente del Consiglio serve al progetto di riforma per identificare, cristallizzare, ed infine, per così dire, “entificare” nella figura del Presidente eletto la maggioranza politica.

Considerando che il rapporto fiduciario finisce per ribaltare, in concreto, sulle forze di maggioranza il compito della direzione del Paese, il progetto di premierato attribuisce all’elezione delle Camere il valore di scelta immodificabile tanto dei rappresentanti del popolo

²⁹ Sulla partecipazione del Presidente del Consiglio in quanto tale all’accordo di coalizione donde scaturisce, oggi, la maggioranza parlamentare, si confrontino le fondamentali pagine di P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Ed. Scientifica, Napoli, 2021, in particolare pp. 130 e 131, per l’annotazione del fatto (nell’esperienza repubblicana dell’ordinamento italiano) che la stipula dell’accordo risulta «preceduta da una serie ... di trattative, alle quali partecipano il Presidente del Consiglio incaricato e le delegazioni dei partiti politici», cosicché «le parti di tali accordi possano essere identificate ... nel Presidente del Consiglio incaricato e nei partiti della coalizione».

³⁰ Secondo Mortati «... le forze politiche di maggioranza hanno assunto la responsabilità dell’esecuzione dell’indirizzo politico» e dalla «attribuzione alla maggioranza della titolarità della funzione di direzione politica discende una vera e propria istituzionalizzazione del principio maggioritario, con la conseguente identificazione fra programma delle forze di maggioranza e indirizzo politico dello Stato»: così P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., p. 143, riassume una fra le fondamentali ricostruzioni del sistema parlamentare che più hanno enfatizzato il ruolo centrale delle forze di maggioranza.

³¹ Come segnala testualmente l’incipit della relazione al disegno di legge governativo intitolato “Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l’elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l’abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica”.

quanto, allo stesso tempo, della loro componente maggioritaria incaricata di sostenere l'attività del Governo.

Tuttavia quando lo stesso progetto, a fini di stabilizzazione della relativa scelta del corpo elettorale, va alla ricerca degli elementi identificativi di una tale aggregazione maggioritaria di parlamentari, per il carattere non afferrabile e non predicibile della relativa organizzazione politica trova tali elementi identificativi soltanto nel Presidente del Consiglio con cui essi si sono preventivamente accordati ai fini di sostenerne il Governo.

Analoga conclusione, non a caso, si ricava dall'art. 126 della Costituzione, sviluppato poi dalle leggi elettorali regionali, riguardo alle maggioranze consiliari che sostengono i Presidenti delle Giunte eletti a suffragio universale.

Per questi motivi il progetto di riforma, una volta congegnata l'elezione del Presidente del Consiglio in modo che sia ragione determinante della costituzione in maggioranza dei candidati al Parlamento a lui collegati, stabilisce che il venir meno del Ministero del Presidente eletto sia indice del venir meno della stessa maggioranza politica, scelta dagli elettori, ed attribuisce al *premier* medesimo il potere di provocare, con le proprie dimissioni, lo scioglimento delle Camere.

Lo scioglimento anticipato perde la connotazione essenziale di rimedio a Camere non in grado di assicurare una maggioranza di governo, per assumere la connotazione di rimedio al fenomeno tutto politico del dissolvimento della maggioranza parlamentare indicata dagli elettori, con conseguente ritorno al corpo elettorale per l'investitura di una maggioranza che prenda il posto di quella, il cui venir meno risulta certificato dalla revoca della fiducia o dalla richiesta del Presidente del Consiglio di far seguire alle sue dimissioni le nuove elezioni.

La circostanza che si tratti di scioglimento anticipato, che interviene quando, per definizione, ancora non è scaduto il mandato parlamentare né l'incarico quinquennale del Presidente del Consiglio, chiarisce nel modo più evidente che non sono propriamente né i parlamentari e neppure il *premier*, in quanto tali – e cioè in quanto personalità preposte agli organi statuali di governo del Paese –, i depositari del potere politico. Il vero soggetto che gli elettori sono chiamati ad indicare per il governo del Paese è ancora diverso, soggetto tutto politico, derivante com'è dalla necessaria unità di indirizzo sussistente fra Presidente eletto e maggioranza di parlamentari ad esso collegati, cosicché il venir meno di tale unità, dissolvendo la maggioranza di governo, determina la necessità dello scioglimento anticipato perché gli elettori ne possano indicare una diversa³².

Si comprende dunque la necessità dell'identificazione della maggioranza di governo nel Presidente eletto.

La nozione di “maggioranza di governo” richiama, infatti, una pluralità di soggetti legati fra loro da comunanza di indirizzo politico e forme interne di coordinamento necessarie per il perseguimento in comune dei relativi obbiettivi. La nozione non si esaurisce dunque, per definizione, in una mera molteplicità di figure da istituirsi a cariche statuali, ma considera anche

³² A ulteriore conferma di ciò si pone la diversa regolazione stabilita dall'art. 94, ultimo comma, Cost. nel testo novellato dal progetto di riforma – in via di affinamento dell'analogo modello stabilito dalla Costituzione per le Regioni – per il caso che la cessazione del Ministero derivi da vicende personali del Presidente del Consiglio non sintomatiche, per propria natura, di crisi politica della maggioranza di governo.

come elemento determinante il relativo vincolo di unità politica al fine di delineare, indirizzare, sostenere ed attuare l'azione del Governo, vincolo di cui la dichiarazione di "collegamento" manifestata in sede di elezione può costituire, nel disegno della riforma, solo dato puramente estrinseco e programmatico. Il mantenimento o meno dell'unità politica fra i parlamentari e di questi con il Presidente del Consiglio; i termini dell'evoluzione della stessa nel mutare delle situazioni; la conformità dei contenuti dell'azione a quelli prospettati in sede di elezione sono elementi del tutto inafferrabili sul piano formale, né la relativa forma di unione può essere confusa con la mera composizione personale del raggruppamento accordatosi con il Presidente del Consiglio al fine di sostenere il suo esecutivo.

Di conseguenza il fine, che il premierato persegue a tutti i costi, di attribuire agli elettori una scelta vincolante della maggioranza di governo si scontra con la realtà del fatto che la nozione del relativo soggetto politico richiama una sorta di fenomeno associativo, e che la volontà di conferire una specie di investitura formale di compiti al relativo gruppo finisce per necessitare inevitabilmente della ricognizione di forme organizzative che consentano di identificarlo in quanto tale.

Non può stupire, dunque, che il progetto, volendo attribuire il governo del Paese non tanto alla maggioranza politica che le Camere sono in grado di esprimere in ciascun momento considerato, quanto piuttosto, inderogabilmente, a quella espressa dagli elettori, sia costretto ad andare alla ricerca degli elementi per così dire "organizzativi" atti ad identificarla come tale, e che - nell'impossibilità logica di soluzioni diverse³³ - sia infine condotto ad individuare tali elementi nel Presidente del Consiglio dalla cui elezione scaturisce, tramite l'istituto del collegamento, la maggioranza medesima di cui lo stesso Presidente rappresenta il primo fattore costitutivo³⁴.

Con la conseguenza che, in ragione della volatilità e della non afferrabilità degli ulteriori elementi che compongono la maggioranza politica scelta dagli elettori, l'esito giuridico della sua "entificazione" nel Presidente del Consiglio eletto finisce per costituire una sorta di scelta quasi obbligatoria.

4.2. - Della conclusione sembra costituire riprova *a contrario* proprio la previsione del progetto che, a modo di apparente mitigazione del rigore della logica che lo ispira, attribuisce al Presidente della Repubblica - non solo in caso di morte, impedimento permanente o decadenza del *premier* eletto, ma anche nel caso in cui quest'ultimo, presentando le dimissioni,

³³ Come sarebbe se si prendessero a riferimento i dirigenti politici dei partiti nelle cui fila militano i parlamentari collegati, posto che ne deriverebbe una inammissibile commistione di funzioni pubblicistiche con posizioni direttive di diritto privato, nonché di compiti di cura della generalità con compiti di cura di interessi particolari.

³⁴ Del resto, per quanto a stretto rigore il nome di "maggioranza parlamentare" richiami l'idea di un gruppo maggioritario di componenti delle Camere, in effetti esso, che non a caso trova un sinonimo nella formula "maggioranza di governo", indica una forma di unità politica che comprende sostanzialmente anche il Presidente del Consiglio, sia questi parte attiva - quale Presidente incaricato - delle negoziazioni dalle quali scaturisce il patto di coalizione; sia questi designato come tale da un patto di coalizione già stipulato prima delle elezioni; sia questi, infine, la personalità la cui elezione a capo dell'esecutivo (come già avviene nell'esperienza regionale) viene collegata dalle leggi elettorali alla determinazione meccanica di un gruppo maggioritario di rappresentanti popolari incaricatisi di sostenerne l'azione di governo.

ometta di richiedere lo scioglimento delle Camere – il potere di conferire («per una sola volta»³⁵) l'incarico di formare un nuovo Governo allo stesso dimissionario ovvero «a un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio»³⁶.

E difatti, se la rinnovazione dell'incarico al Presidente del Consiglio eletto ma dimissionario potrebbe costituire una sorta di conferma – per quanto in chiave di estrema assolutizzazione – del processo di entificazione della maggioranza di governo nella relativa personalità, l'ipotesi alternativa dell'incarico «ad un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio» vale a confermare che la maggioranza medesima può essere identificata solo in riferimento all'elemento organizzativo del vertice dell'esecutivo intorno a cui essa si è costituita.

A questo riguardo, infatti, l'ipotesi del «parlamentare eletto in collegamento» sembra indicare un elemento almeno giuridicamente insufficiente a cogliere l'essenza della maggioranza politica, intesa quale soggetto organizzato che ha già determinato la precedente elezione del Presidente del Consiglio nonché l'assegnazione della più parte dei seggi delle Camere ai candidati presentatisi in connessione con lui. Il riferimento all'originario collegamento con il *premier* eletto del parlamentare affidatario dell'incarico di formare il nuovo Governo lascia trasparire la volontà del revisore costituzionale di stimolare la maggioranza a restare unita sotto il nuovo *leader*, ma non è sufficiente a garantire la effettiva continuità col Governo precedente riguardo al programma, alla composizione del Ministero e finanche alla compagine partitica destinata a sostenerlo, che potrebbe in parte modificarsi. Tale continuità dipenderebbe, in ultima analisi, dalla volontà politica della maggioranza (al cui interno, se formata da più partiti, potrebbero emergere spinte anche contrastanti), oltre che del nuovo capo del Governo.

Né riesce ad assegnarsi un valore fino in fondo dirimente, nella logica del premierato, al termine stabilito a favore del Presidente dimissionario per formulare la proposta vincolante di scioglimento delle Camere, posto che l'esiguità di tale termine (pari a sette giorni) – unita all'assenza di vincoli temporali per la formazione del nuovo esecutivo – non gli consente un controllo effettivo sul programma e le caratteristiche del nuovo Gabinetto (a cominciare da chi lo guiderà) e della stessa maggioranza parlamentare, che potrebbe anche perdere alcune componenti e/o acquisirne altre rispetto a quanto emerso dal voto popolare.

Difatti, l'unica forma di controllo che il sistema mantiene in capo al Presidente del Consiglio dimissionario – una volta decorso il termine per la proposta vincolante di scioglimento –

³⁵ La lettera del progetto sembra riferire testualmente il potere del Capo dello Stato di cui si tratta ad un unico provvedimento, che è di incarico e non già di nomina del Presidente del Consiglio destinato a succedere a quello nominato a seguito dell'elezione diretta.

³⁶ La previsione, secondo la novella del testo di revisione, sarebbe destinata a divenire l'ultimo comma dell'art. 94 Cost. La relativa formulazione scaturisce dall'esito dell'esame in sede referente compiuto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica sul testo originario del disegno di legge. Quest'ultimo, sul punto, recava invece la diversa previsione che in ogni ipotesi di cessazione della carica del Presidente eletto (anche per revoca della fiducia) «il Presidente della Repubblica può conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio dimissionario o a un altro parlamentare che è stato candidato in collegamento al Presidente eletto, per attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia». E aggiungeva che, «qualora il Governo così nominato non ottenga la fiducia e negli altri casi di cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio subentrante, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere».

risulterebbe costituita dall'ipotesi estrema di diniego della controfirma al decreto di scioglimento anticipato delle Camere adottato comunque dal Capo dello Stato: diniego che potrebbe armonizzarsi con la logica (a questo punto tutta sostanziale) del sistema premierale, ove sostenuto dalla contestuale e concorde volontà di prosecuzione della legislatura da parte di una maggioranza di parlamentari identificabile politicamente (e cioè in pratica in ragione dell'identità di compagine partitica) come omogenea rispetto a quella già investita dagli elettori ai fini del sostegno del *premier* eletto. Dal punto di vista della logica formale del sistema, si tratterebbe, ancora una volta, di un'estrema assolutizzazione del principio di identificazione della maggioranza politica con il Presidente del Consiglio eletto, al quale resterebbe conferito, anche a seguito delle proprie dimissioni, una sorta di potere valutativo sulla permanenza della maggioranza medesima, valutazione corredata in astratto di effetti vincolanti sul Presidente della Repubblica, apparentemente stretto a questo punto - in una logica di rigorosa applicazione formale degli istituti costituzionali pertinenti - fra diniego della controfirma allo scioglimento anticipato ed obbligo di conferimento dell'incarico ad un parlamentare già collegato al dimissionario.

Sul piano puramente formale, tuttavia, a riprova della fragilità logica dello schema premierale che si esamina (che potrebbe definirsi come "suppletivo" rispetto allo schema "standard" o "puro" del relativo sistema), il vincolo al Capo dello Stato termina qui, ben potendo lo stesso Capo dello Stato, fra le tante soluzioni ipotizzabili, incaricare un parlamentare (fra quelli "collegati") non particolarmente gradito alle dirigenze dei partiti interessati, risultando a quel punto obbligata, all'esito negativo dell'incarico di formare il Governo, la soluzione dello scioglimento anticipato.

4.3. - L'esclusione di un ruolo dirimente del *premier* eletto quale organo esponentiale della maggioranza politica investita dagli elettori, una volta dimessosi senza proporre lo scioglimento delle Camere, finisce dunque per implicare il ritorno sulla scena politica del Presidente della Repubblica, organo che risulta, invece, nello schema per così dire "standard" o "puro" del sistema premierale, il vero escluso dalle procedure tanto di formazione del Governo quanto di scioglimento parlamentare anticipato.

Nell'ipotesi di dimissioni del Presidente del Consiglio eletto non seguite da proposta di scioglimento, nonché, a maggior ragione, nell'ipotesi di morte o di impedimento permanente della medesima personalità, è ineluttabile che riviva un'autonoma valutazione del Capo dello Stato circa i caratteri della maggioranza politica destinata a proseguire (magari con variazioni interne) l'attività di quella già scelta dagli elettori, con ogni conseguente apprezzamento sulla composizione dell'interesse alla salvaguardia della volontà popolare con il diverso interesse alla conservazione della legislatura.

Tutte decisioni di sommo rilievo, idonee a condizionare nel profondo le sorti della guida della Repubblica negli anni a seguire, che il Presidente della Repubblica adotterebbe nell'esercizio di poteri qualificati dal novello art. 89 della Costituzione come atti presidenziali in senso proprio, in ragione del soppresso obbligo di controfirma dell'atto di nomina del

Presidente del Consiglio³⁷. Una soppressione che finisce per attestare il valore *double face* di tale nomina nel sistema premierale, posto che per quella del Presidente eletto il difetto della controfirma sarebbe conseguenza del vincolo stringente imposto al Capo dello Stato dagli elettori, laddove nella nomina del Presidente del Consiglio subentrante assumerebbe il valore del tutto opposto di riconoscimento del carattere proprio dell'atto presidenziale.

Il duplice volto con il quale, di conseguenza, il Capo dello Stato finirebbe per agire nel complesso del sistema premierale costituisce uno fra gli elementi sintomatici più significativi del carattere distonico, rispetto alla logica "pura" del sistema medesimo, dell'ipotesi del conferimento di un nuovo incarico – in luogo del ritorno alle urne – a seguito delle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto, per quanto si tratti di incarico da attribuirsi necessariamente ad un parlamentare già collegato al Presidente dimissionario.

Di conseguenza la relativa ipotesi – che rappresenta un significativo punto di differenziazione della forma di governo premierale rispetto a quella invalsa nei sistemi regionali³⁸ – finisce per apparire di difficile esplicazione nel quadro del progetto, sintomo della riluttanza a consegnare sino in fondo le sorti della legislatura alla personalità preposta dal corpo elettorale a capo dell'esecutivo. Balza del resto immediatamente agli occhi l'aporia di una composizione delle Camere appositamente curvata a fini del sostegno di un Presidente del Consiglio che tuttavia non è più a capo del costituendo Ministero.

E se la previsione può risultare un'ulteriore conferma del fatto che l'obiettivo della revisione costituzionale sia, più ancora che affidare al corpo elettorale la scelta del *premier*, quello di attribuire agli elettori l'investitura di una maggioranza parlamentare tendenzialmente immodificabile, proprio la novella apportata dal Senato al progetto originario finisce per operare come conferma dell'inafferrabilità concettuale della maggioranza di governo una volta abbandonato l'ancoraggio organizzativo tangibile costituito dal Presidente eletto intorno a cui essa si è costituita in sede elettorale³⁹.

³⁷ Secondo il testo del progetto approvato dalla Commissione referente e dall'Aula del Senato, che sostituisce il primo comma dell'art. 89 della Costituzione introducendo un secondo periodo nel senso che «non sono controfirmati la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi alle Camere e il rinvio delle leggi».

³⁸ Rispetto ai quali la Corte costituzionale (sentenza n. 304 del 2002) ha escluso la compatibilità col disegno costituzionale finanche della previsione, da parte dello statuto regionale, del subentro del vice-Presidente in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta direttamente eletto.

³⁹ L'immutabilità della maggioranza scelta dagli elettori, peraltro, era garantita solo in apparenza anche dalla previsione originariamente contenuta nel disegno di legge costituzionale: infatti il vincolo gravante sull'esecutivo subentrante di «attuare le dichiarazioni relative all'indirizzo politico e agli impegni programmatici su cui il Governo del Presidente eletto ha ottenuto la fiducia» risultava difficilmente assicurabile sul piano giuridico. Quand'anche quelle dichiarazioni fossero state specifiche e puntuali, il nuovo *premier* avrebbe potuto darne proprie interpretazioni o impegnarsi solo su alcuni profili o ancora integrarle con ulteriori proposte programmatiche.

5. “Entificazione” della maggioranza nel Presidente del Consiglio, vincolo di mandato parlamentare, valore rappresentativo delle Camere

5.1. – La soluzione di identificare nel Presidente eletto la maggioranza di governo determina un cortocircuito logico con le ragioni che hanno storicamente condotto i sistemi parlamentari a generare l’esito del governo di maggioranza.

E difatti la relativa forma di reggimento politico sta ad indicare il dominio che le forze politiche rappresentate in Parlamento esercitano sul Governo al fine di sottomettere l’organizzazione statale ai voleri del corpo sociale. È la previsione costituzionale del rapporto fiduciario che nel tempo ha condotto, e tuttora conduce, in Italia e altrove, le diverse componenti della società ad organizzarsi in senso politico per esprimere esse stesse quella stabile linea di indirizzo che il Parlamento possa trasmettere in forma vincolante al Governo al fine della sua esecuzione.

Il presupposto del relativo sistema è dunque che nelle Camere siedano rappresentanti veritieri di libere componenti politico-sociali, onde si possa realizzare l’ideale di un impulso direttivo che dalla società si trasmette all’apparato statale. Determinante risulta la circostanza che i parlamentari possano combinare senza condizionamenti vincolanti i contenuti che costituiscono l’essenza del loro mandato, da un lato rappresentando essi interessi sezionali di componenti sociali determinate, dall’altro facendo confluire la cura di tali interessi nella cura degli interessi della generalità.

In sintesi, in tanto una maggioranza parlamentare può dirsi realmente tale, in quanto la funzione unitaria di governo che essa assicura possa al contempo costantemente alimentarsi in modo incondizionato dalla cura dei molteplici interessi di coloro che a tale governo risultano soggetti.

L’intendimento proprio del sistema premierale di attribuire una forma giuridica alla maggioranza di governo, al fine di tutelare la relativa investitura da parte degli elettori, finisce invece per vincolare formalmente il mandato rappresentativo al sostegno da assicurare al Gabinetto del Presidente eletto. Ne risulta minata alla radice la capacità dei parlamentari di una rappresentanza delle componenti sociali libera ed incondizionata, e la stessa forma del governo parlamentare risulta privata di conseguenza del suo tratto tipico e caratterizzante.

Al fine di radicare nel Presidente del Consiglio la maggioranza politica scelta dagli elettori, infatti, il progetto è costretto a prevedere ipotesi di scioglimento delle Camere che finiscono per estendere all’organizzazione statale il principio costituzionale radicalmente innovativo di un *vincolo di mandato* parlamentare, per quanto riferito a ciascuna Camera nella sua unità piuttosto che ai singoli deputati e senatori che le costituiscono. Stabilendo che la crisi di governo comporta lo scioglimento anticipato, il progetto impegna le Camere a sostenere il Gabinetto del Presidente eletto, presidiando il vincolo con la sanzione della perdita del mandato dei loro componenti.

Una tale limitazione della libertà di mandato dei rappresentanti popolari, ben lungi dal portare a compimento il principio parlamentaristico, ne determina puramente – come già osservatosi per l’esperienza regionale – l’estromissione dal sistema, essendo proprio il libero mandato il principio determinante donde è potuta scaturire la stessa nozione della maggioranza

parlamentare di governo⁴⁰. Pretendere di portare a compimento il relativo modello sottomettendo i parlamentari ad istruzioni vincolanti – a maggior ragione se, paradossalmente, provenienti dal potere esecutivo – costituisce dal punto di vista concettuale una vera contraddizione in termini, che ben spiega l'esito di incisiva subordinazione dei Consigli ai Presidenti delle Giunte nelle corrispondenti esperienze delle Regioni italiane.

Attraverso il principio del divieto di mandato imperativo, le costituzioni liberali e democratiche svincolano i parlamentari dalla cura esclusiva degli interessi sezionali dei gruppi particolari da cui essi risultano eletti per consentirne l'orientamento nel senso della rappresentanza della nazione intera, secondo un principio che tali costituzioni hanno, allo stesso modo, in Europa da sempre formalizzato. Il principio del libero mandato costituisce dunque la dichiarazione giuridica dell'ideale della supremazia del Parlamento nella forma di governo⁴¹, ideale che, nei sistemi parlamentari, trova nel rapporto fiduciario la sua chiave organizzativa. Attraverso il libero mandato i membri delle Camere, pur rappresentando ciascuno elementi particolari del Paese, si orientano nel senso della cura degli interessi della generalità, unendo così alla funzione rappresentativa della molteplicità sociale la funzione di governo dell'unica nazione.

Il progetto di premierato identifica la maggioranza parlamentare, e con essa a ben vedere l'intero Parlamento, col Governo del Presidente eletto, stabilendo la dissoluzione delle Camere per il caso del venir meno di tale esecutivo (salva l'ipotesi suppletiva commentata nel precedente paragrafo 4.2 come tendenzialmente discordante con la logica del progetto e dagli esiti conseguentemente non predicibili).

In tal modo, come si è detto, sottopone il mandato parlamentare ad un vincolo imperativo derivante non più dalle componenti della società che esprimono i rappresentanti in Parlamento, ma dallo stesso Governo. Cioè, come il mandato imperativo conferito dagli elettori delle diverse entità del Paese precludeva storicamente ai deputati d'*ancien régime* di farsi carico degli interessi della nazione intera, così il mandato imperativo che i parlamentari ricevono dagli elettori per sostenere il Governo del Presidente eletto preclude una veritiera capacità di rappresentare la molteplicità delle componenti sociali, preclusione di cui la distorsione maggioritaria implicata nel meccanismo elettorale del sistema costituisce solo il primo elemento sintomatico.

Potendo condizionare con la sanzione del dissolvimento le scelte di indirizzo politico del Parlamento, il potere esecutivo si trova fra le mani una pari capacità di condizionamento delle concorrenti funzioni parlamentari che rimandano alla attitudine rappresentativa del pluralismo sociale, trattandosi di qualità che concorrono nel costituire il mandato dei delegati del popolo, la cui composizione ad unità, tuttavia, il progetto di premierato intende risolvere in partenza in

⁴⁰ Essendo la libertà da istruzioni vincolanti il valore che consente al deputato e al senatore elettivo di trascendere gli interessi sezionali degli elettori suoi particolari per curare quelli generali, e costruire così il mandato parlamentare nei termini in cui oggi è conosciuto, e cioè come mandato di partito politico. Sul collegamento, anche nell'esperienza britannica, fra libertà del mandato, principio del compromesso politico e "scoperta del partito politico", cfr. P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, cit., p. 153.

⁴¹ Peraltro, anche nei regimi presidenziali democratici, come quello degli Stati Uniti, l'esecutivo si trova vincolato nella realizzazione dell'indirizzo politico dalle leggi e dall'entità e tipologia degli stanziamenti di fondi decisi dalle Camere, oltre che sottoposto a penetranti forme di controllo parlamentare.

senso unilaterale costituendo i deputati e i senatori essenzialmente come affidatari della funzione di governo del Paese.

5.2. – Si dimostra, dunque, coerente con il relativo intendimento la scelta del progetto di affidare, in primo luogo, l'elezione del Presidente del Consiglio al corpo elettorale nazionale, stabilendo un processo di unificazione politica che dal singolo elettore, senza intermediazione alcuna, confluisce nella nomina del vertice del potere esecutivo nazionale.

Come da sempre osservato, l'elezione diretta del titolare di una carica come quella di Presidente del Consiglio non vale a costituire un rapporto effettivo, propriamente di rappresentanza, fra l'eletto ed il popolo che procede in tali termini alla sua preposizione, e questo proprio per il difetto di una «soggettività propria del popolo medesimo» (così come, al di fuori della convocazione dei comizi, dello stesso corpo elettorale), il popolo risultando capace di volontà e di azione unitarie esclusivamente per la via dell'attività dell'organo di cui istituisce il titolare⁴².

Di conseguenza, per la natura dell'incarico di titolare dell'organo monocratico di direzione del potere esecutivo; per l'attribuzione al corpo elettorale nazionale del compito di preporlo alla carica; per la conseguente considerazione degli elettori come puri elementi costitutivi del corpo nazionale; per la distanza intercorrente fra elettori tanto polverizzati ed il titolare dell'organo apicale di guida del governo della Repubblica, il procedimento di preposizione alla carica previsto dal progetto finisce per assumere un valore puramente organizzativo, essenzialmente preordinato alla costituzione dell'apparato di governo.

Una tale elezione diretta del vertice dell'esecutivo è destinata a rifluire, in secondo luogo, con pari immediatezza anche sulle elezioni parlamentari, derivandone meccanicamente la precostituzione di un gruppo maggioritario di deputati e senatori che si dichiarano in partenza depositari del compito di sostenere il Ministero del Presidente eletto, compito presidiato dalla Costituzione con la sanzione dello scioglimento delle Camere.

Si tratta dunque, nel complesso, di scelte organizzative che finiscono per considerare gli elettori nella loro qualità di componenti della collettività nazionale, e di portatori degli interessi che corrispondono alla partecipazione al corpo nazionale, e la cui cura risulta appunto affidata agli organi centrali di governo. Ad essere obliterate sono le forme della partecipazione concreta e reale degli stessi consociati ai plurimi corpi intermedi che agiscono all'interno della medesima collettività sociale, cosicché la previsione del progetto di far discendere meccanicamente da una tale elezione anche la costituzione di una maggioranza di parlamentari vincolati al sostegno del Presidente eletto risulta parimenti funzionale all'effetto di costituire all'unisono Parlamento e Gabinetto, nella conseguente unità di indirizzo, come depositari dell'attività di governo del corpo sociale organizzato a Stato, con assorbimento dell'attitudine del sistema ad immettere in modo significativo le istanze del pluralismo sociale nella forma di governo.

⁴² Per queste considerazioni cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, cit., pp. 151 e 152. Per il valore essenzialmente costitutivo dell'organizzazione che deriva dalla preposizione del titolare dell'organo cfr. le considerazioni di M.S. GIANNINI, *Organi (teoria gen.)*, in *Enc. Dir.*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, *ad vocem*, e spec. p. 49 sul nesso fra l'ufficio ed il suo titolare, in quanto «i due elementi sono scindibili sotto il profilo strutturale, ma non sotto quello funzionale, nel senso che l'ufficio non può esistere senza titolare e che il titolare dell'ufficio non esiste senza l'ufficio».

Nella prospettiva della sovranità popolare, di conseguenza, ad essere considerate dal progetto premierale sono essenzialmente le “forme” e i “limiti” di tale sovranità che consentono l’organizzazione del popolo nell’unità dell’apparato statale di governo, mentre a risultare pretermessi – ed anzi radicalmente assorbiti dalla trasfigurazione dell’organo rappresentativo in un senso esclusivamente “governante” – sono le “forme” ed i “limiti” che la Costituzione pretende siano contestualmente fissati alla sovranità popolare perché l’attività di governo di un tale apparato sia svolta nel rispetto della libertà e dell’autonomia delle componenti costitutive del medesimo corpo sociale.

In ultima analisi, anche se quella che il progetto di premierato affida alla scelta diretta ed inderogabile degli elettori presenta le sembianze di una maggioranza parlamentare – trattandosi della scelta di un capo di Governo che deve essere sostenuto dalle Camere –, tuttavia i modi di formazione e di dissolvimento lasciano intendere che si tratti di Camere cui il progetto affida essenzialmente, per non dire esclusivamente, la funzione di governo del Paese. Il senso proprio della forma parlamentare, che rimanda al dominio delle forze sociali sull’apparato organizzativo del Paese, finisce dunque per svanire, non potendo più i componenti delle Camere dirsi veri rappresentanti del corpo sociale.

Paradossalmente, perdendo i componenti delle Camere la capacità di una libera e veritiera rappresentanza degli elementi particolari del Paese a causa del mandato vincolante ad appoggiare l’esecutivo, la logica di un sistema di governo libero e democratico vorrebbe che agli stessi parlamentari ed al Gabinetto che essi sostengono fosse contrapposta un’ulteriore assemblea rappresentativa, investita – quella sì – di una vera rappresentanza della molteplicità degli interessi sociali.

Ed è per questi motivi che il governo della maggioranza parlamentare che il sistema premierale vuole introdurre, ben lungi dal presentarsi come il compimento del principio parlamentaristico, ne costituisce in realtà una sorta di negazione, posto che del governo di maggioranza presenta esclusivamente la forma, del tutto svuotata tuttavia della sua essenza sostanziale, caratteristica, propria e determinante.

6. Il mantenimento nella disponibilità del Governo di ulteriori e incisivi strumenti di compressione delle prerogative parlamentari

Nel quadro fin qui descritto di rovesciamento dei rapporti tra esecutivo e legislativo, risalta il mantenimento in capo al primo – da parte del progetto di riforma – di tutti gli ampi poteri di intervento nella sfera di attribuzioni del secondo, attualmente conferiti dalla Costituzione, dai regolamenti parlamentari e dalla prassi consolidata.

Invero, la questione di fiducia, la decretazione d’urgenza, la delegazione legislativa – ove contenute nei limiti indicati dalla Costituzione e dalle consuetudini costituzionali (e non contrassegnate, invece, dai gravi abusi che si riscontrano da tempo nella prassi) – trovano giustificazione, all’interno di una forma di governo parlamentare, nella necessità di verificare la sussistenza e la solidità del rapporto fiduciario, nonché di provvedere comunque a quei (circoscritti) interventi legislativi resi necessari dall’urgenza o dalla complessità della disciplina, che il Parlamento non può adottare con la dovuta tempestività o analiticità.

Analogamente, in un regime parlamentare i poteri di gestione del bilancio dello Stato, di sottoscrizione di accordi internazionali anche in forma semplificata, di dispiegamento di forze militari all'estero, di conduzione dei rapporti con le Regioni e gli enti locali, finanche di disciplina in via regolamentare delle più svariate tematiche possono essere attribuiti all'esecutivo, comunque sotto il controllo delle Camere, senza contraccolpi sulla forma di governo e, più in generale, sulla democraticità dell'ordinamento.

Tuttavia, se si fuoriesce dal parlamentarismo e si adotta un regime di premierato elettivo, caratterizzato - come si è illustrato - dalla subordinazione delle Camere al Governo, l'assegnazione a quest'ultimo di quei poteri costituisce un'ulteriore grave e ingiustificabile compressione delle attribuzioni del potere legislativo, che rischia in tal modo di essere ridotto ad un mero simulacro.

Laddove, in regime parlamentare, si tratta infatti di prerogative di un Gabinetto che il Parlamento può controllare e condizionare per la via del rapporto fiduciario, nel regime premierale si tratterebbe invece di prerogative proprie di un Governo cui la Costituzione conferisce il potere di condizionare le decisioni delle Camere, vincolate, a pena di scioglimento, ad assumere posizioni "consonanti" con l'esecutivo.

Già oggi l'abuso dei poteri anzidetti, in corso da anni da parte dei Gabinetti di ogni colore politico⁴³, ha modificato, nei fatti, la nostra forma di governo, attribuendo all'esecutivo l'esercizio in concreto anche della funzione legislativa: basti pensare alla circostanza che, nella XVIII legislatura e in modo ancor più incisivo in questa prima parte della XIX⁴⁴, le leggi di conversione di decreti-legge hanno numericamente superato le altre leggi ordinarie, come peraltro era già avvenuto sotto il Governo Letta (2013-2014) e, quasi, sotto il IV Governo Berlusconi (2008-2011)⁴⁵. Se si tengono presenti, poi, le leggi di bilancio e quelle di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali, nonché i decreti legislativi (che da tempo sono fra un quarto e un terzo del totale degli atti normativi primari), lo spazio occupato dalle leggi ordinarie "a contenuto libero" è da molti anni assai ridotto⁴⁶, senza considerare la

⁴³ Per una dettagliata analisi v., *ex plurimis*, I. LOLLI, *Decreti-legge e disegni di legge: il governo e la 'sua' maggioranza*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016.

⁴⁴ Nei primi 21 mesi della stessa, dal 13 ottobre 2022 al 13 luglio 2024, sono stati adottati dal Governo Meloni 137 atti di normazione primaria (69 decreti-legge, 65 decreti legislativi e 3 regolamenti di delegificazione, formalmente secondari ma idonei a dettare la disciplina sostanziale della materia), mentre le Camere hanno approvato, oltre a 55 leggi di conversione di decreti-legge, altre 75 leggi ordinarie, di cui 41 su iniziativa governativa (metà delle quali leggi di bilancio o di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali). Su 35 delle 130 leggi complessivamente approvate (e in ben 22 casi in entrambe le Camere) è stata posta la questione di fiducia (v. Cam. Dep., *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*).

⁴⁵ Il IV Governo Berlusconi ha adottato 80 decreti-legge (con una media di 1,9 al mese), il Governo Monti 41 (con una media di 2,41 al mese) oltre a 71 decreti legislativi, il Governo Letta 25 (con una media di 2,78 al mese), il Governo Renzi 56 (con una media 1,7 al mese), il Governo Gentiloni 20 (con una media di 1,18 al mese), il I Governo Conte 26 (con una media di 1,73 al mese), il II Governo Conte 54 (con una media di 3,18 al mese), il Governo Draghi 64 (con una media di 3,20 al mese), il Governo Meloni 69 (in meno di due anni, fino al 13 luglio 2024, con una media di 3,55 al mese) (dati elaborati da Openpolis, reperibili in <https://www.openpolis.it/con-il-governo-meloni-sempre-piu-decreti-e-meno-leggi-ordinarie/>).

⁴⁶ Dal 2008 ad oggi le leggi di iniziativa parlamentare hanno oscillato fra l'11% e il 30% del totale delle leggi ordinarie, con la sola eccezione del periodo 2017-2018, sotto il Governo Gentiloni, in cui sono cresciute al 41,7% del totale. Le altre leggi sono state tutte o quasi di iniziativa governativa, sia pure con la teorica possibilità delle

frequente apposizione su di esse della questione di fiducia accompagnata da maxi emendamenti (invero utilizzata più per imporre l'approvazione delle leggi di bilancio o di conversione di decreti-legge) e l'adozione di regolamenti di delegificazione (per tacere dei decreti aventi natura – asseritamente – non regolamentare).

Un ulteriore dato illustra ancor più efficacemente l'avocazione da parte dell'esecutivo della funzione legislativa: se si guarda al numero di parole contenute nelle 130 leggi approvate nella presente legislatura (fino al 13 luglio 2024), si rileva che soltanto il 3,9% di esse è contenuto nelle leggi di iniziativa parlamentare, mentre il 65,6% lo è in quelle di conversione dei decreti-leggi (inclusivovi il testo coordinato dei decreti) e il 30,1% nelle altre leggi di iniziativa governativa⁴⁷.

Mantenere tale situazione anche nel contesto della forma di governo premiale costituirebbe la conferma della totale perdita di ruolo del Parlamento, privato non solo del fondamentale potere di far derivare il Governo dalla propria volontà (*rectius*: da quella della maggioranza formatasi al suo interno) pur se attraverso l'intermediazione del Presidente della Repubblica, ma anche dell'esercizio concreto della funzione legislativa nonché del tutto demotivato, ancor più di oggi, nell'esercizio di una efficace funzione di controllo (salvo che nei casi in cui essa sia affidata ai singoli parlamentari o a minoranze qualificate). Risulta infatti evidente che, qualora l'attuazione di tale ultima funzione mettesse in serie difficoltà l'esecutivo, il Presidente del Consiglio potrebbe esercitare efficaci pressioni politiche sui parlamentari eletti grazie alla sua vittoria e, se necessario, minacciare di dimettersi provocando con ciò lo scioglimento anticipato delle Camere.

Ed infatti a livello regionale tutto questo non è previsto: non soltanto la potestà legislativa è interamente riservata ai Consigli, senza possibilità che siano adottati decreti-legge o decreti legislativi, ma la facoltà di porre la questione di fiducia – difficilmente conciliabile con il regime neoparlamentare – è stata opportunamente esclusa dalla larga maggioranza degli statuti e delle leggi statutarie (con l'eccezione di Calabria, Campania, Liguria e Friuli-Venezia Giulia, che comunque ne delimitano generalmente la possibilità di utilizzo⁴⁸). Mentre la funzione consiliare

Camere di emendare il testo proposto dall'esecutivo (dati elaborati da Openpolis, reperibili in <https://www.openpolis.it/di-cosa-si-occupano-le-leggi-di-iniziativa-parlamentare/>).

⁴⁷ Anche questo dato non è nuovo ma risulta costantemente in crescita: già i decreti-legge del IV Governo Berlusconi erano dimensionalmente molto ampi (con un numero di commi in media pari a 48,30: cfr. la Relazione della I Commissione permanente della Camera dei Deputati, *Tutti gli aspetti relativi al fenomeno della decretazione d'urgenza*, aggiornata al 31 marzo 2015, p. 169) ed anche contenutisticamente eterogenei, volti a dare attuazione a politiche generali e multisettoriali; quelli adottati dal Governo Monti lo erano ancor di più, attestandosi sul valore medio di 76,51 commi, molto al di sopra dei provvedimenti anche dei successivi esecutivi di Enrico Letta (con un numero di commi in media di 58,68) e di Matteo Renzi (50,60) (*Ivi*, p. 16).

⁴⁸ Lo statuto della Campania dispone che la questione di fiducia può essere posta «esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati, sulle leggi relative alla istituzione di tributi ed imposte regionali, nonché sugli atti di adempimento di obblighi comunitari o da adottare in ottemperanza di termini perentori previsti da leggi dello Stato. Essa può essere posta anche sull'approvazione o reiezione di emendamenti e di articoli dei suddetti atti». Una disciplina ancora più restrittiva si rinviene nello statuto della Liguria, che consente di porre la questione di fiducia «esclusivamente sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sugli atti ad essa collegati e sulle leggi relative alla istituzione di tributi e imposte regionali».

L'intenzione di limitare il ricorso all'istituto in oggetto è palesata anche nello statuto calabrese, che dispone: «Il Presidente della Giunta può porre la questione di fiducia sull'attuazione del programma di governo e sui suoi

di controllo è stata ovunque enfatizzata e, in diversi casi, effettivamente rafforzata, attraverso la previsione di svariati strumenti e procedure, anche se resta la capacità di condizionamento dei Consigli regionali da parte dei Presidenti delle Giunte elettivi.

7. La riforma alla prova

In conclusione, non va dimenticato che la stabilità di governo è un mezzo e non un fine, essendo strumentale alla capacità di realizzare l'indirizzo politico approvato da (lla maggioranza de)gli elettori, nel rispetto dei diritti delle minoranze.

Ora, non pare che l'adozione della forma di governo neoparlamentare comporti la necessità – e probabilmente nemmeno la possibilità – di una radicale alterazione della rappresentatività dell'assemblea legislativa al fine di garantirne la stabilità e la consonanza con il Presidente, come pure sostenuto, a livello regionale, da parte della dottrina⁴⁹. Così stabilendo, infatti, si trasforma un obiettivo auspicabile, o un'esigenza logico-funzionale⁵⁰, o comunque uno solo fra i diversi interessi considerati meritevoli di tutela dalla Costituzione, nell'interesse preminente o "tiranno" capace di soggiogare tutti gli altri, stravolgendo il necessario bilanciamento tra

aggiornamenti, sulla legge finanziaria e sulla legge di bilancio annuale e pluriennale, sulle leggi relative alla fissazione di tributi e imposte regionali, nonché su questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale». È evidente, però, che il riferimento alla «attuazione del programma» e ai suoi aggiornamenti e, soprattutto, alle «questioni particolarmente rilevanti per la collettività regionale» offre dei margini di manovra particolarmente ampi per l'esecutivo nella valutazione dei provvedimenti sui quali porre la questione di fiducia, né il regolamento consiliare si premura di circoscrivere tali previsioni, limitandosi a rinviare alla disciplina statutaria. Nessuna limitazione è, invece, prevista dalla legge statutaria friulana, secondo la quale il Presidente della Giunta «può porre la questione di governo davanti al Consiglio regionale nel caso in cui giudichi una votazione decisiva ai fini dell'attuazione del programma presentato». Sulla questione di fiducia a livello regionale v., tra gli altri, D. CODUTI, *La questione di fiducia tra statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2010.

⁴⁹ Ritengono costituzionalmente legittimo il premio di maggioranza come previsto a livello regionale, per esigenze di funzionalità di una forma di governo diversa da quella parlamentare: E. MOSTACCI, *Il difficile riequilibrio della forma di governo regionale: limiti e potenzialità delle previsioni statutarie*, in *Quaderni regionali*, 2009, p. 475; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 109-110, sia pure non sottacendo i rischi di eccessiva distorsione del risultato ed auspicando una «sapiente strutturazione» del premio in grado di consentire «una corrispondenza al principio rappresentativo»; A.O. COZZI, *Gli effetti della sentenza n.1 del 2014 sui premi di maggioranza regionali*, in *Giur. cost.*, 2014, pp. 4187 ss.; S. CATALANO, *I problemi posti dalla sentenza n. 1 del 2014 sulla legittimità costituzionale dei sistemi elettorali dei Consigli di comuni e regioni*, in M. D'AMICO, S. CATALANO, (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Franco Angeli, Milano, 2014, pp. 82 ss.; F. BIONDI, *Il premio di maggioranza dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, *ivi*, pp. 74 ss. In senso analogo, S. CURRERI, *La forma di governo siciliana, ovvero l'ultimo baluardo dell'Assemblearismo*, in *Quad. cost.*, 2015, pp. 991 ss., il quale è critico nei confronti di un sistema che non garantisca al Presidente una maggioranza certa. Va notato come anche la Consulta, nella sent. n. 193/2015, valutando la legittimità della soglia di sbarramento prevista dalla Regione Lombardia, abbia accentuato il ruolo della forma di governo ritenendo che «il collegamento tra l'operatività della soglia e il risultato elettorale del candidato Presidente ... appare coerente con la forma di governo regionale prevista dalla Costituzione per il caso del Presidente eletto direttamente, la quale valorizza il vincolo che lega il Consiglio regionale al Presidente eletto in forza del principio del simul stabunt, simul cadent».

⁵⁰ S. CATALANO, *La risposta, implicita, della sentenza n. 193 del 2015 alla questione sul premio di maggioranza regionale*, in *Forum costituzionale*, 2015, p. 8, giunge alla conclusione che garantire una maggioranza sarebbe la sola «scelta ... logicamente ammissibile», poiché altrimenti si renderebbe «assai complicato assicurare ... quella presunzione di consonanza istituita direttamente dagli elettori».

rappresentatività e governabilità, sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014, così come la garanzia dell'uguaglianza del voto⁵¹.

Come si è detto, la rinuncia ad una veritiera attitudine rappresentativa del Parlamento altro non produce che l'effetto di privare il sistema della maggioranza parlamentare del significato proprio e qualificante rivestito nella relativa forma di governo, rivolgendo il principio dell'identità di vedute fra corpo sociale e apparato governante nel suo contrario. E difatti la necessaria consonanza fra il collegio dei rappresentanti del popolo ed il Governo della Repubblica scelto dagli elettori – che costituisce la chiave di riconoscimento del sistema premierale – starebbe a significare non tanto il vincolo delle forze governanti ad uniformarsi agli indirizzi ed alla volontà dei rappresentanti delle componenti della società, quanto piuttosto, all'opposto, il vincolo di queste ultime ad uniformarsi agli indirizzi ed alla volontà dei governanti, restando a quel punto i soggetti della comunità nazionale privi in radice di rappresentanti della loro posizione di soggetti appunto governati⁵².

Invece, l'esigenza di stabilità e consonanza istituzionale⁵³ non può menomare l'elemento, questo sì, preminente e caratterizzante – e quindi indefettibile – della forma di Stato

⁵¹ Peraltro, la stessa Consulta, nella sent. n. 275/2014 (punto 3.1 *Cons. in dir.*), relativa all'elezione di sindaci e consiglieri comunali nella Regione Trentino-Alto Adige, ha puntualizzato che la pronuncia n. 1/2014 «si riferisce all'elezione delle assemblee legislative nazionali, espressive al livello più alto della sovranità popolare» e non di semplici «organi politico-amministrativi ... titolari di una limitata potestà di normazione secondaria».

⁵² Incluso, fra i rappresentanti di questo genere, lo stesso Presidente della Repubblica, per la cui scelta si prevede, sia pure dopo sei scrutini infruttuosi anziché tre, la possibilità di elezione a maggioranza assoluta da parte dei membri del Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali: una maggioranza che, però, sarà garantita invariabilmente ai deputati e senatori collegati al capo del Governo dalla stessa Costituzione riformata (costituendo i membri delle due Camere il 91% degli elettori presidenziali).

⁵³ D'altra parte, le argomentazioni a sostegno della legittimità del premio di maggioranza senza una soglia minima di voti non sembrano trovare un chiaro riscontro nella giurisprudenza costituzionale, la quale ha pure affermato che «la legge elettorale deve armonizzarsi con la forma di governo, allo scopo di fornire a quest'ultima strumenti adeguati di equilibrato funzionamento» (sent. n. 4/2010, punto 2.1 *Cons. in dir.*), ed ha dichiarato che «il corpo elettorale investe contemporaneamente il presidente del potere esecutivo ed il Consiglio del potere legislativo ... sul presupposto dell'armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori (sent. n. 12/2006, punto 4 *Cons. in dir.*). Tuttavia, la Consulta parla di un funzionamento equilibrato (e non forzato) e di una mera "presunzione" di omogeneità di indirizzo politico, discendente dalla circostanza che l'elezione dei due organi è temporalmente contestuale (come richiesto anche dalla legge cornice n. 165/2004). E tale «contestualità è volta ad agevolare la "consonanza" proprio perché quest'ultima non è necessariamente (costituzionalmente) garantita» (A. RAUTI, *I sistemi elettorali ...*, cit., p. 147). Sicché la Corte costituzionale proclama legittimo l'obiettivo di agevolare la stabilità e la collaborazione del Consiglio e del Presidente, ma non quello di garantirle invariabilmente (M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale (sent. n. 1 del 2014) alle legislazioni elettorali regionali. Vita e destino dei tre porcellini, post "porcellum"*, in *Le Regioni*, 2014, p. 494). D'altronde, in tutte le forme di governo caratterizzate dall'elezione diretta dell'organo monocratico di vertice, come quella presidenziale e quella semipresidenziale, si pone la stessa esigenza di consonanza politica, che si cerca di soddisfare tramite la contestualità dell'elezione dei titolari dell'esecutivo e del legislativo (in modo cronologicamente preciso negli Stati Uniti e in altri sistemi presidenziali, in termini tendenziali nel sistema francese dove il Capo dello Stato e l'Assemblea vengono oggi eletti in successione temporale, ad una ridotta distanza l'una dall'altro), ma non si pretende di imporre con artifici tecnici, accettandosi la possibilità del "governo diviso" o della "coabitazione" (cfr., tra gli altri, M. SIAS, *Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta, «contestuale e consonante»*, in *Le Regioni*, 2011, p. 70; M. COSULICH, *Sulla possibile estensione della recente giurisprudenza costituzionale ...*, cit., p. 492; D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio ...*, cit., p. 571).

democratica, e cioè l'esistenza di un'assemblea che sia effettivamente rappresentativa del corpo elettorale, e, per il tramite di questo, degli elementi compositivi del corpo sociale. Inoltre, già la clausola del *simul stabunt, simul cadent* comporta di per sé una maggiore stabilità istituzionale, senza che risulti imprescindibile anche una legislazione elettorale che garantisca invariabilmente al Presidente una maggioranza sicura all'interno dell'assemblea legislativa⁵⁴.

Partendo, dunque, da una visione della forma di governo come dell'insieme delle norme che «caratterizzano la distribuzione del potere politico tra gli organi costituzionali»⁵⁵ e da una concezione del sistema di elezione di un'assemblea quale strumento di raccordo tra rappresentati e rappresentanti che «di per sé non distribuisce il potere tra gli organi»⁵⁶, si deve osservare che la legge elettorale, a qualunque livello territoriale, si inserisce sì come elemento che influenza le dinamiche di interazione tra gli organi politici di una data forma di governo, ma deve innanzitutto consentire di proiettare in modo realistico all'interno dell'assemblea rappresentativa le articolazioni del corpo elettorale, e poi, nella misura in cui tale funzione non venga obliterata (ma, al più, solo attenuata), anche di garantire – nella logica della forma parlamentare – le esigenze di governabilità⁵⁷.

Inoltre, il d.d.l. costituzionale sul premierato rischia di non riuscire nemmeno ad assicurare la realizzazione di un indirizzo politico chiaro e omogeneo.

Infatti esso prevede, come già sottolineato, che la legge elettorale debba necessariamente assegnare «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». In tal modo viene prefigurato un sistema elettorale non dissimile dall'odierno *Rosatellum*, in cui il voto congiunto degli elettori si indirizza contemporaneamente su liste (che si suddividono i suffragi in modo tendenzialmente proporzionale, salvo un premio di maggioranza assegnato senza alcuna soglia minima di voti) e su singoli candidati in collegi uninominali. La nuova previsione costituzionale sembra ammettere anche una formula interamente proporzionale a liste concorrenti, alterata

⁵⁴ In tal senso, rispetto alla forma di governo regionale, v. D. CASANOVA, *La rappresentatività del Consiglio ...*, cit., p. 571; M. COSULICH, *Sette Regioni per sette modelli (di competizione elettorale). Osservazioni sulle elezioni regionali del 2015*, in *Le Regioni*, 2015, p. 614, il quale rileva come la clausola *simul-simul* renda «estremamente stabili gli esecutivi regionali, quasi a prescindere dall'ampiezza della maggioranza di cui essi dispongono in Consiglio»; L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2023, p. 13, per i quali sembra che «l'elemento più rilevante al fine della stabilizzazione del Governo regionale non sia in effetti l'assicurazione al Presidente della maggioranza consiliare da parte della legislazione elettorale, bensì proprio la regola *simul, simul*, che evita la messa in discussione del Presidente, perché lo scioglimento del Consiglio, che ne conseguirebbe, si è rivelato un forte deterrente». In effetti, pur nella diversità di situazione, vale la pena di segnalare come i dati statistici rivelino una minore instabilità della forma di governo nei Comuni dell'Alto Adige (dove sono previste l'elezione diretta del sindaco e la clausola *simul simul*, ma, peculiarmente, il Consiglio è eletto con sistema proporzionale) rispetto a quelli del limitrofo Trentino (dove il Consiglio è formato sulla base di un premio di maggioranza a favore delle liste collegate al sindaco direttamente eletto).

⁵⁵ M. VOLPI, *Libertà e autorità, La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 6.

⁵⁶ M. VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 137.

⁵⁷ Sulla governabilità si rinvia, *ex plurimis*, a G. PASQUINO, voce *Governabilità*, in *Enc. scienze sociali*, vol. 4, Roma, 1994, pp. 400 ss.; E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015; nonché, più specificamente, M. PODETTA, «(In)governabilità» e riforme: dal pensiero di Serio Galeotti ad una certa idea di «presidenzialismo» rilanciata in avvio della XIX Legislatura, in *Nomos*, n. 1, 2023, pp. 1 ss.

da un premio di maggioranza assegnato senza alcuna soglia minima di voti, mentre difficilmente potrebbe consentire l'adozione di un sistema uninominale maggioritario per l'attribuzione della totalità o della maggior parte dei seggi, il quale – oltre a non attribuire seggi a liste, ma solo a singoli candidati – non sarebbe in grado di “garantire” la maggioranza ai candidati collegati al *premier* eletto, potendo solo renderla probabile.

Senonché proprio la comparazione con la forma di governo regionale dimostra che un sistema proporzionale a liste concorrenti (per tutti o per la maggior parte dei seggi) conserva, ed anzi esalta, la frammentazione politica e la competizione fra partiti anche dello stesso settore politico, che sarebbero indotti ad allearsi ed a collegarsi ad un medesimo candidato alla Presidenza del Consiglio, ma non a rinunciare alla propria specificità e “visibilità”⁵⁸. Il risultato, come appunto si constata a livello regionale, risulta essere una permanente competizione, se non conflittualità, interna alla maggioranza di governo, che certamente il *premier* eletto avrebbe gli strumenti coattivi per “tenere a bada” – più o meno efficacemente – come fanno i Presidenti delle Giunte regionali, ma che risulterebbe comunque idonea ad incidere sulla coerente ed adeguata realizzazione dell'indirizzo politico. Il relativo confronto pluralistico – esclusivamente interno alle forze incaricate della funzione unitaria di governo del Paese – resterebbe comunque condizionato, come detto, dagli incisivi strumenti di condizionamento della maggioranza posseduti dal Governo centrale, cui si aggiungerebbe, a modo di estremo loro compimento, il potere diretto di dissolvimento delle stesse Camere con la presentazione delle dimissioni del Presidente eletto.

Pare, poi, a coloro che scrivono che il sistema elettorale dovrebbe comunque essere modulato tenendo conto delle caratteristiche del sistema politico italiano: sicché parrebbero più appropriate, ad esempio, una formula uninominale maggioritaria a doppio turno, accompagnata da una quota di seggi garantiti alle minoranze, o – se proprio si preferisce un sistema proporzionale plurinominale – l'assegnazione di un premio di maggioranza, non eccessivo, solo al raggiungimento di una percentuale minima del 40-45% dei voti (come si desume dalla giurisprudenza costituzionale) e l'introduzione di una adeguata soglia di sbarramento che disincentivi il potere di ricatto dei partiti più piccoli.

Si tratta di soluzioni che escludono la meccanica assegnazione di una maggioranza parlamentare precostituita al *premier* eletto dal popolo. Inoltre, a parere di chi scrive, è necessario che la funzione di rappresentanza si svolga in equilibrio con quella di governo e non in funzione puramente servente⁵⁹, sicché lo stesso scioglimento anticipato delle Camere non può essere ancorato ad una decisione arbitraria ed insindacabile del *premier* dimissionario o sfiduciato, ma deve restare connesso all'incapacità delle Camere stesse di indicare, entro un

⁵⁸ Come evidenzia anche S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 284, l'elezione diretta del capo del Governo, privando la maggior parte della classe politica di un ruolo significativo, incentiverebbe l'instabilità in seno ai partiti e la formazione di nuove forze o correnti politiche che, anche se marginali, potrebbero cercare di condizionare le scelte di governo, costringendo il Presidente del Consiglio eletto a minacciare reazioni.

⁵⁹ In tal senso si esprimono anche sostenitori del regime neoparlamentare e della clausola *simul stabunt, simul cadent*, come M. CAVINO, *Per una via italiana ad una forma di governo neoparlamentare. Appunti*, in G. PITRUZZELLA, A. POGGI, F. FABRIZZI, V. TONDI DELLA MURA, F. VARI (a cura di), *Riforme istituzionali e forma di governo*, cit., p. 86.

ragionevole (anche breve) lasso di tempo, un nuovo Presidente del Consiglio (od anche di investirlo della fiducia, come in Germania). Che questo finisca per consentire alle Camere di sostituire il Presidente scelto dagli elettori scaricando sulla forma di governo le posizioni mutevoli delle forze politiche rappresentate in Parlamento risulta il prezzo da pagare se si vuole che le Camere – e per il tramite di esse, indirettamente, lo stesso Governo – restino una espressione veritiera di componenti sociali politicamente organizzate.

Se invece si vogliono escludere in radice queste implicazioni intrinseche alla logica di funzionamento del regime parlamentare, la strada maestra pare semmai costituita dalla considerazione delle forme di governo nelle quali sussiste separazione fra il potere esecutivo e quello legislativo, ed anzi a coloro che scrivono parrebbe molto opportuna l'apertura di un serio confronto scientifico, culturale e politico al riguardo.

La diversa pretesa del progetto premierale di far derivare la relativa maggioranza politica da una indicazione elettorale immutabile (e alterata nei suoi esiti numerici) conduce, come si è detto, a privare le relative rappresentanze parlamentari del loro tratto caratteristico e qualificante costituito dalla capacità di esprimere le istanze della società senza condizionamenti vincolanti da parte dell'apparato statale, il cui vertice, invece, nel sistema premierale, esercita nei confronti del Parlamento il potere di pretendere l'adempimento del mandato vincolante a sostenere il Governo del Presidente eletto.

In definitiva, senza imporre l'alterazione dei risultati delle consultazioni parlamentari e senza rinunciare ad un effettivo rapporto di fiducia tra le Camere e l'esecutivo (a favore di una imposta consonanza politica solo esteriormente rivestita di un'apparenza fiduciaria, ma in realtà cristallizzata ed "entificata" nella persona del *premier*), ove si voglia mantenere l'obbiettivo di un Presidente del Consiglio scelto dagli elettori si può puntare, a parere di coloro che scrivono, sulla forza centripeta del titolare dell'organo che sia indicato o, finanche, eletto direttamente, mantenendo tuttavia, in ogni caso, in capo alle assemblee parlamentari (auspicabilmente differenziate tra loro) una certa alterità rispetto all'esecutivo ed effettive capacità di controllo⁶⁰, ed accettando anche l'eventualità del "governo diviso", ove il Presidente della Repubblica valuti che non sia opportuno sciogliere le Camere nel caso che il Presidente del Consiglio lamenti il difetto di un adeguato sostegno politico.

Ma con queste considerazioni si esce dalla analisi delle implicazioni del progetto di riforma per accennare agli elementi di fondo, che restano comunque imprescindibili, a pena di vedere la forma di governo repubblicana privata dei propri caratteri di sistema intrinsecamente libero e rappresentativo, con effetti che sarebbero incomparabili rispetto a quelli che l'analoga privazione pare aver già prodotto significativamente negli ordinamenti delle Regioni italiane.

⁶⁰ Pertanto, anche ove si rinunci ad introdurre il regime premierale – ma ancor più necessariamente ove lo si porti avanti nonostante le criticità fin qui evidenziate –, risultano imprescindibili significative modifiche alla disciplina costituzionale della decretazione d'urgenza (limitandola alle sole ipotesi di calamità naturali e di gravi turbolenze finanziarie), della delegazione legislativa (escludendola espressamente nelle materie più delicate o importanti), della questione di fiducia (circoscrivendola, come in Spagna, alle sole votazioni sul programma di governo o su dichiarazioni di politica generale e garantendo, in compenso, in Parlamento tempi certi di discussione e votazione delle proposte governative), delle funzioni di controllo (ad esempio, consentendo l'istituzione di commissioni d'inchiesta su richiesta anche di minoranze qualificate, come è previsto nelle Regioni Liguria, Lombardia, Marche).